Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

IdeeVersa
28 februari 2015

Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

28 februari 2015
IdeeVersa / Elma van de Mortel

In samenwerking met
Heddeke Heijnes Consultancy
Oberon Nauta DSP-groep

Disclaimer
Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Aanleiding onderzoek en onderzoeksopdracht

Achtergrond onderzoek Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestuurlijk gezien openbare lichamen die functioneren als "bijzondere gemeenten" binnen Nederland. De eilanden hebben diverse taken. Hiervoor ontvangen ze inkomsten. Het betreft de vrije uitkering uit het BES-fonds, bijzondere uitkeringen van departementen en de eilandelijke inkomsten. Ook kan een vakdepartement een renteloze lening verstrekken. De huidige vrije uitkering is gebaseerd op het referentiekaderonderzoek 2011/2012. In dit onderzoek zijn de eilandelijke taken in beeld gebracht en kosten geraamd.

Aanleiding onderzoek In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen BES van 19 juni 2014 is besloten het referentiekader te actualiseren. Redenen om te actualiseren zijn onder andere: ontwikkelingen van economische en demografische indicatoren, gewijzigde regelgeving en ambities, ontwikkelingen ten aanzien van achterstanden, meer inzicht in de uitgaven van de eilanden, omdat jaarrekeningen vaker dan voorheen tijdig beschikbaar zijn. Deze informatie is van belang voor de verschillende departementen, onder andere ook om te bezien of de eilandelijke middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

De *centrale onderzoeksvraag* is: "*Voor welke taken zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk? Wat zijn de ontwikkelingen relevant voor deze taken in de periode 2012 – 2014? en leiden deze ontwikkelingen tot actualisatie van het BES-fonds? Wat zijn scenario's voor toekomstige voorzieningenniveaus?*"

BZk heeft diverse deelvragen geformuleerd. Kort samengevat luiden deze:

- Schets een beeld van de huidige situatie. Ga daarbij in op:
  - De inkomsten van de eilanden.
  - De taken en veranderingen in de taken (wat betreft kosten), de prioriteiten in vergelijking met het referentiekader en de consequenties van de prioriteitstelling.
  - De financiële positie (duurzaamheid van de inkomsten en uitgaven)..
- Geef een overzicht van ontwikkelwensen.

Het gevraagd *advies* betreft vervolgens:

1. De hoogte van de vrije uitkering.
2. Mogelijke verbeteringen (wat betreft efficiëntie en effectiviteit).
3. Hoe om te gaan met het inhalen van achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen.

In deze bestuurlijke samenvatting beperken we ons tot de hoofdlijnen van deze drie adviezen.

Afbakening onderzoek Het onderzoek betreft de eilandelijke taken. De rijkstaken maken geen onderdeel uit van dit onderzoek. Rijksbijdragen aan eilandelijke taken maken wel onderdeel uit van het onderzoek. Discussies over de vraag hoeveel de inwoners kunnen betalen, wat de

gewenste tarieven zijn voor bepaalde overheidstaken of over de hoogte van de AOV en het minimumloon maken ook geen onderdeel uit van dit onderzoek. Dit zijn wel belangrijke discussies, maar dit onderzoek beperkt zich tot de vrije uitkering. In dit onderzoek is uitgegaan van de huidige situatie in de taakverdeling tussen rijk en eilanden en van de huidige situatie wat betreft inkomens.

1a. De hoogte van de vrije uitkering

De eilandelijke taken en de wettelijke vereisten aan de taken zijn niet of beperkt veranderd. De uitgaven voor de eilandelijke taken zijn voor veel taken hoger dan de ondergrens van het referentiekader, met name door rijksinvesteringen of rijksbijdragen. In de periode 2013 – 2015 zijn de gemiddelde jaarlijkse extra bijdragen van het rijk aan de eilandelijke taken $ 15,1 miljoen[1]. Daarnaast zijn er investeringen voor ruim $ 120 miljoen. Ook zijn er bijdragen in natura. Wij concluderen dan ook dat de ondergrens voor veel taken blijkbaar niet voldoende wordt geacht; zowel in het fysieke als sociale domein zijn er extra uitgaven van het rijk.

De rijksprioriteiten hebben gevolgen voor de eilandelijke begroting. Enerzijds kunnen rijksuitgaven ertoe leiden dat de eilanden minder uitgeven (zoals bij de riolering op Bonaire). Anderzijds betekent meer rijksuitgaven, met name bij investeringen, soms ook hogere structurele lasten bij de eilanden. In dat geval is artikel 87 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) van toepassing. Dit artikel wordt in de praktijk weinig toegepast.

De eilanden prioriteren binnen hun begroting; hogere uitgaven aan bepaalde taken betekent lagere uitgaven aan andere taken. Daarbij worden kosten die kunnen worden uitgesteld naar de toekomst geschoven. Het gaat dan met name om beheer en onderhoudskosten, waar we ook groot onderhoud en vervanging onder verstaan. Te lang uitstellen leidt tot kapitaalvernietiging. Een posterioriteit van de eilanden is het verder ontwikkelen van toezichts- en handhavingstaken, milieu en ruimtelijke ordening. Dit is mede een gevolg van het toekennen van een hogere prioriteit aan andere taken in de fysieke sector aan taken in de sociale sector of aan eilandsbrede taken.

Advies 1a) Hoogte vrije uitkering

Uitgaande van de huidige taken en prioriteitstelling en uitgaande van duurzaamheid van investeringen adviseren wij om de vrije uitkering:

- Voor Bonaire en Sint Eustatius te verhogen met de bedragen opgenomen in tabel 3.8 dat is voor Bonaire $ 4,9 miljoen, voor Sint Eustatius $ 1,8 miljoen en voor Saba $ 1,1 miljoen.
- Uitgaande van de noodzaak van het verder ontwikkelen van wettelijke taken, zoals toezicht en handhaving adviseren wij dat rijk en eilanden een gezamenlijke opzet (per eiland) maken voor de verdere ontwikkeling van deze taken in samenhang met de ontwikkeling van de eilanden. De bedragen in tabel 3.9 kunnen worden gezien als richtbedragen.
- Voor Saba stellen wij voor, het liquiditeitsprobleem dat in de periode van vóór 10/10/10 is ontstaan, te temporiseren door het verstrekken van een renteloze lening van $ 600.000 en deze te laten aflossen na de aflossing van de werkkapitalen 2008 – 2010. Anders gezegd: de schuld uit 2008 had onderdeel kunnen uitmaken van de werkkapitalen. Dit is niet gebeurd. Door een renteloze lening wordt dit alsnog gedaan. We willen hierbij benadrukken dat dit een uitzondering is, omdat het om een schuld van vóór 2010 gaat. In het algemeen is lenen voor schulden niet wenselijk.

[1] Indien bedragen in dollars zijn gegeven nemen we die als uitgangspunt. Indien de bedragen in euro's zijn hebben we die omgerekend met een koers van € 1 = $ 1,25.

- Pas artikel 87 van de FinBES systematisch toe.

1b) Dynamiek vrije uitkering

De huidige stijging van de kosten van eilandelijke taken hangen vooral samen met:

- De ontwikkeling naar een voorzieningenniveau dat veelal hoger ligt dan de ondergrens van het referentiekader.
- De stijging van bouwprijzen
- Voor een aantal taken hangen de kosten samen met demografische ontwikkelingen. Dit is met name in het sociale domein het geval. Op dit moment wordt de stijging van de uitgaven echter met name veroorzaakt door de ontwikkeling van de taken. Bijvoorbeeld: de eilandelijke uitgaven voor kinderopvang stijgen met name omdat de taak wordt ontwikkeld en in mindere mate vanwege een groeiend aantal kinderen.

Een volledig kostengeoriënteerde vrije uitkering is op dit moment niet goed mogelijk, omdat er te weinig gegevens over kostenfactoren zijn. Bovendien heeft het maar beperkt toegevoegde waarde omdat de vrije uitkering geen fonds is dat verdeeld wordt tussen de eilanden (zoals het gemeentefonds via kostenfactoren wordt verdeeld tussen gemeenten). Bovendien zijn de drie eilanden uniek waardoor de kosten van taken eigenlijk ook met name bepaald kunnen worden door het volgen van ontwikkelingen op de eilanden en minder door onderlinge vergelijkingen of vergelijkingen met gemeenten. Wel is voor bepaalde taken, op termijn, de toename van bijvoorbeeld het inwonersaantal van belang.

Advies 1b) Dynamiek vrije uitkering

- Corrigeer de vrije uitkering standaard op basis van een gewogen gemiddelde van de daadwerkelijke inflatie op de eilanden op basis van CBS cijfers. Dit ongeacht de correctie van andere rijksbegrotingen.
- Monitor de vrije uitkering om de twee jaar op belangrijke ontwikkelingen in de taken en de kosten van taken (vergelijkbaar met het onderhoudssysteem van het gemeentefonds).
- Volg daarbij de demografische ontwikkeling voor de taken die daar het gevoeligste voor zijn, te weten: arbeidsparticipatie, kinderopvang, onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer. Corrigeer de vrije uitkering indien nodig.

2) Mogelijke verbeteringen

Een van de onderzoeksvragen is of de middelen efficiënt en effectief worden besteed. Een andere vraag was of er kan worden geherprioriteerd.
De prioriteitstelling bij de taken van het rijk en de eilanden is een bestuurlijke en daarmee geen vraag die onderzoekstechnisch kan worden beantwoord. Wel zien wij verbetermogelijkheden voor het kader waarbinnen prioriteiten worden gesteld. Daar gaan we hieronder verder op in (conclusie en advies 2a).
Daarnaast hebben we per taak gekeken naar de uitgaven en de ontwikkeling van de taken, maar er heeft geen onderzoek plaats gevonden of de taak wel zo doelmatig mogelijk wordt uitgevoerd. De omvang van de ambtelijke organisatie hebben we vergeleken met Nederlandse gemeenten, met name met de Waddeneilanden en met de Britse eilanden. Hier kwam geen aanleiding uit naar voren om op de omvang van de formatie in te zoomen. Indien we in dit onderzoek vraagstukken tegenkwamen rond de uitvoering van taken kwamen die in grote lijnen neer op een tekort aan voldoende opgeleide en/of voldoende ervaren medewerkers. Op dit vraagstuk gaan we hieronder in (conclusie en advies 2b).

2a) Integrale weging: geldstromen, verantwoording en toezicht

In 2012 is rijksbreed voor de ondergrens van het referentiekader gekozen. Voor veel taken wordt de ondergrens van het referentiekader niet voldoende gevonden. Ook is er sprake van achterstallig onderhoud waarin wordt geïnvesteerd. De middelen worden door het rijk per taak ter beschikking gesteld. Dit betekent een beperkte integrale weging bij het rijk. Ook betekent het dat de eilanden volgend zijn.

De wijze waarop middelen ter beschikking wordt gesteld verschilt per taak. De wijze waarop de eilandelijke taken worden bekostigd is daardoor niet transparant. Tot bepaalde hoogte is diversiteit van de manier waarop middelen ter beschikking worden gesteld inherent aan de diversiteit van de taken en de ontwikkeling van de taken. Dit geldt echter niet voor alle geldstromen.

Overheden in Europees Nederland werken veel samen op diverse manieren. Dat geldt ook, en veel sterker nog, voor Caribisch Nederland. De rijksoverheid en de openbaar lichamen zijn sterk wederzijds afhankelijk voor de ontwikkeling van de eilanden, onder andere door de kleinschaligheid en de geïsoleerde ligging. Dit betekent dat het maken van afspraken via convenanten en op andere manieren en het volgen van deze afspraken inherent is aan de situatie.
Integraal wegen betekent niet dat er geen afspraken gemaakt hoeven te worden of dat er geen ruimte is voor het afleggen van verantwoording van het openbaar lichaam aan de rijksoverheid. Integraal sturen betekent met name dat rijksbreed en eilandsbreed gezamenlijk wordt gekeken naar de ontwikkelingen, het beoogde voorzieningenniveau en de daaruit voortvloeiende prioriteiten.

Advies 2a) Integrale weging: geldstromen, verantwoording en toezicht

- Voeg structurele middelen zoveel mogelijk toe aan de vrije uitkering en houdt incidentele middelen er zoveel mogelijk buiten:
    - Structurele middelen, zoals de bijdrage aan drinkwater, riolering, de integrale middelen, Sociale Kanstrajecten Jongeren en publieke gezondheidszorg kunnen aan de vrije uitkering worden toegevoegd.
    - Middelen op het raakvlak van rijkstaken en eilandelijke taken kunnen worden verstrekt in de vorm van een bijzondere uitkering. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bijzondere uitkering voor rampenbestrijding en incidentenorganisatie en de middelen voor jongerenactiviteiten, die nu direct naar de instellingen gaan (de middelen aan Jong Bonaire, Rosa di Sharon, Mega D en Child focus).
    - Middelen die niet via het openbaar lichaam lopen en alleen maar zouden worden "doorgesluisd", zoals subsidies voor elektriciteit en de Kamer van Koophandel, kunnen beter niet aan de vrije uitkering worden toegevoegd.
- Maak incidentele bijdragen zoveel mogelijk transparant. Dat kan bijvoorbeeld door er een "decentralisatie uitkering" van te maken. Decentralisatie uitkeringen in het gemeentefonds zijn uitkeringen die wel in het gemeentefonds zitten, maar niet in de algemene uitkering. Ze zijn daarom apart zichtbaar.
- In alle gevallen adviseren wij met het oog op de transparantie een jaarlijks overzicht te maken van welke middelen aan welk eiland worden verstrekt betreffende de eilandelijke taken.
- Een voorwaarde voor het overhevelen van structurele middelen naar de vrije uitkering is een gedegen en doelmatige verantwoording en toezicht hierop. Dat kan onder andere door:
    - Om de twee jaar afspraken te maken tussen de eilanden en het rijk over wat de taken zijn en de prioriteiten. Dit kan worden beschouwd als een bundeling van

alle afspraken uit diverse convenanten en andere afspraken. Vervolgens wordt dit ook iedere twee jaar geëvalueerd, waarna de afspraken worden bijgesteld.
  - Een nieuwe, actuele functionele indeling voor de begroting te maken, die werkbaar is voor de eilanden en het financiële inzicht geeft dat de departementen nodig hebben. Dit betekent een aanpassing van de regeling functionele indeling BES.
  - Financieel toezicht op een structureel sluitende begroting, met hierbij een expliciete mogelijkheid voor toezicht op het omgaan met beheer en onderhoud. De criteria hiervoor maken onderdeel uit van de tweejaarlijkse afspraken. Dit betekent een aanpassing van de FinBES.

2b) Ambtelijke organisatie

Uit een globale vergelijking gemaakt met gemeenten, in het bijzonder de Waddeneilanden, en met enkele Britse eilanden (BOT's; Brittish Overseas Territories) blijkt dat de formatie van de openbare lichamen niet opvallend groot is als het wordt afgezet tegen Nederlandse gemeenten en BOT's. Het onderdeel bedrijfsvoering is in Caribisch Nederland niet groter dan het Nederlandse landelijk gemiddelde en lijkt erg op die van de Waddeneilanden. Met hierbij de kanttekening dat er verschillen zijn in de taken.

Op alle drie de eilanden is er behoefte aan een verdere ontwikkeling van de ambtelijke organisatie. De precieze vraag verschilt per eiland. Saba heeft vooral behoefte aan vervulling van bepaalde plekken, vanwege benodigde specialistische kennis en / of beleidsmatige vaardigheden. Bonaire en Sint Eustatius willen graag dat medewerkers meer mogelijkheden hebben voor het volgen van opleidingen en het opdoen van kennis, door twinning en detachering (van Caribisch Nederland naar Europees Nederland en omgekeerd).
De kleinschaligheid van de eilanden leidt ertoe dat er voor lange tijd een "wervingsvraagstuk" is op de eilanden, dat wil zeggen er zijn extra middelen nodig voor terugkeer van Caribisch Nederlanders en/of voor Europees Nederlanders die bepaalde, bijvoorbeeld specialistische, plekken vervullen. Dat dit vraagstuk blijvend is wordt bevestigd in de vergelijking met de Britse eilanden. Uit deze vergelijking blijkt dat ook de Brittish Oversees Territories moeite hebben met het vervullen van bepaalde functies.

Evenals in Europees Nederland zijn cursussen voor bestuurders en eilandsraadsleden nodig, bijvoorbeeld na de verkiezingen.

Advies 2b) Ambtelijke organisatie

- Ieder eiland inventariseert de belangrijkste behoeften (welke plekken moeten vervuld, waar is het grootste kennisprobleem) en wat zijn mogelijke oplossingen (twinning, detachering enzovoorts).
- Deze oplossingen zullen extra middelen vergen. Wij stellen een jaarlijks bedrag voor Bonaire voor van $ 200.000 voor Sint Eustatius $ 150.000 en voor Saba $ 100.000. Hierbij gaan we ervan uit dat alle functies in principe onder de reguliere uitgaven vallen. De budgetten zijn ter ondersteuning van de ambtelijke organisatie nodig vanwege de kleinschaligheid en geïsoleerdheid van de eilanden.
- De extra middelen maken onderdeel uit van de evaluatie van de tweejaarlijkse afspraken (zie advies 1b).

3) Achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen

Een van de onderzoeksvragen betreft het ontwikkelen van scenario's voor toekomstige voorzieningenniveaus. Gedurende dit onderzoek is gebleken dat er op dit moment wel behoefte is aan een inventarisatie van achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen en dat prioriteitstelling daarbij van belang is, maar dat er geen behoefte is aan scenario's. De reden

hiervoor is met name dat er wordt gewerkt aan het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland. Via dit programma en overleg tussen departementen, eilanden en de Rijksvertegenwoordiger (RV) wordt reeds gesproken over prioriteitstelling. Scenario's en/of een vorm van prioriteitstelling vanuit dit onderzoek zou eerder verstorend werken dan dat het behulpzaam is.

Dit onderzoek geeft ter ondersteuning van bovenstaand proces een inventarisatie van het achterstallig onderhoud en de ontwikkelwensen. Daarnaast gaan we in op de vraag hoe omgegaan zou kunnen worden met het inhalen van achterstallig onderhoud en / of ontwikkelwensen.

3a) Investeringen

Investeringen voor achterstallig onderhoud of ontwikkelingen zijn van een ander karakter dan structurele uitgaven. Deze investeringsuitgaven zijn incidenteel. Het ligt daarmee niet voor de hand ze aan de vrije uitkering toe te voegen.

Advies 3a) Investeringen

- Laat investeringen voor het inhalen van achterstallig onderhoud of ontwikkelen van specifieke taken via departementale begroting lopen. Laat investeringen vanuit meerdere departementen via het BES-fonds lopen, maar neem ze niet op in de vrije uitkering.
- Indien er sprake is van gebundelde middelen kunnen hiervoor voorstellen door de eilanden in samenwerking met de departementen. Een team van het eiland, de RV en het rijk kan vervolgens beslissen over de voorstellen.
- Bij alle investeringen worden de structurele lasten in beeld gebracht, als ook een voorstel voor hoe deze te bekostigen (verhoging vrije uitkering, verhoging tarieven of een andere prioriteitstelling).

3b) Aanbestedingen en uitvoering.

Het is van belang dat investeringsprojecten effectief en efficiënt verlopen. Het gaat immers om grote bedragen en bovendien hebben investering gevolgen voor de structurele lasten. Indien een gebouw of machine niet goed onderhouden kan worden vanwege de keuze voor een bepaald systeem, materiaal of methode kan dat langdurig tot hogere kosten leiden.
Er zijn diverse ervaringen met investeringsprojecten op de eilanden. Daarbij treedt regelmatig een spanning op tussen benodigde specialistische kennis uit Europees Nederland en de lokale situatie (klimaat, oriëntatie op USA standaarden in plaats van Europese standaarden) en markt (veel kleine bedrijven en weinig grotere).

Advies 3b) Aanbestedingen en uitvoering bij gebundelde middelen

- Indien er sprake is van gebundelde middelen kunnen grote en/of specialistische projecten worden voorbereid en uitgevoerd door een specialist (zoals bij afval en luchthaven); de specialist overlegt met de eilanden. Kleinere projecten worden door het eiland zelf getrokken. Wat van toepassing is wordt in het team genoemd in advies 3a bepaald op basis van het voorstel.
- Het team stelt ook vast hoe om te gaan met de lokale markt en situatie:
  - hoe zoveel mogelijk de lokale werknemers in te zetten
  - hoe zo goed mogelijk aan te sluiten bij de lokale techniek en omstandigheden
  - hoe om te gaan met monopolies, dat wil zeggen hoe onnodig hoge prijzen te voorkomen.

Samenvatting financiële consequenties voorstellen

Tot slot geven we in tabel 1 een samenvattend overzicht van de voorstellen gericht op de financiële consequenties van de voorstellen. Voorstellen met niet direct financiële consequenties zijn niet opgenomen.

Tabel 1 Samenvatting financiële consequenties voorstellen

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Advies 1a Hoogte vrije uitkering			
Toevoeging aan de vrije uitkering van niet begrote bedragen.	$ 4,9 miljoen	$ 1,8 miljoen	$ 1,1 miljoen
Op termijn toevoeging aan de vrije uitkering voor inloop wettelijke taken afhankelijk van plannen en afspraken.	$ 5,0 miljoen	$ 1,4 miljoen	$ 1,0 miljoen
Extra onderdeel werkkapitaal			renteloze lening $ 600.000
Pas artikel 87 van de FinBES systematisch toe.			
Advies 1b Dynamiek vrije uitkering			
Standaard inflatiecorrectie	jaarlijks door CBS bepaald	jaarlijks door CBS bepaald	jaarlijks door CBS bepaald
Om de twee jaar monitor van taken en kosten, in het bijzonder van taken gevoelig voor demografische ontwikkelingen.	indien nodig bijstelling	indien nodig bijstelling	indien nodig bijstelling
Advies 2a Integrale weging, geldstromen, verantwoording en toezicht			
Overheveling van structurele middelen die direct betrekking hebben op eilandelijke taken naar de vrije uitkering; onder de voorwaarde van afspraken over onder andere onderhoud.	circa $ 5,5 miljoen	circa $ 1,5 miljoen	circa $ 1 miljoen
Advies 2b Ambtelijke organisatie			
Jaarlijkse middelen voor personeelsontwikkeling	$ 200.000	$ 150.000	$ 100.000
Advies 3 Achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen			
In de tabellen 4.1, 4.2 en 4.3 is een inventarisatie opgenomen van wensen ten aanzien van het inhalen van achterstallig onderhoud en ontwikkeling van de eilanden en/of departementen. Uit deze inventarisatie kan bijvoorbeeld via het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland worden gekozen.			
Bij alle investeringen worden de structurele lasten in beeld gebracht als ook een voorstel hoe deze te bekostigen (welk budget voor verhoging vrije uitkering, verhoging tarieven of een andere prioriteitstelling).			
Indien er gebundelde middelen voor investeringen zijn kunnen deze middelen via het BES-fonds (niet via de vrije uitkering) lopen. Voor dergelijke investeringen kan een plan en een uitvoeringsprogramma worden gemaakt door een team van de eilanden, de RV en het rijk.			

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 De onderzoeksopdracht

In oktober 2014 heeft IdeeVersa van het Ministerie van BZK de opdracht gekregen voor het onderzoek "onderhoud BES-fonds". Kort samengevat is het doel van het onderzoek in de eerste plaats om het BES-fonds te actualiseren ten opzichte van het referentiekader 2011. In de tweede plaats is het doel om scenario's voor toekomstige voorzieningenniveaus te maken. Het gaat dan nadrukkelijk ook om het inhalen van achterstanden. De onderzoeksopdracht is conform de afspraken op het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen BES van 19 juni 2014.
In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens lichten we de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor het onderzoek toe.

1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek

Achtergrond Sinds 10 oktober 2010 zijn de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) bestuurlijk gezien openbare lichamen die functioneren als "bijzondere gemeenten" binnen Nederland. De eilanden hebben diverse taken. Hiervoor ontvangen ze inkomsten. Het betreft de vrije uitkering uit het BES-fonds, bijzondere uitkeringen van departementen en de eilandelijke inkomsten. Ook kan een vakdepartement een renteloze lening verstrekken. De huidige vrije uitkering is gebaseerd op het referentiekaderonderzoek 2011/2012. In dit onderzoek zijn de eilandelijke taken in beeld gebracht en kosten geraamd.

Aanleiding In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen BES van 19 juni 2014 is besloten het referentiekader te actualiseren. Redenen om te actualiseren zijn onder andere: ontwikkelingen van economische en demografische indicatoren, gewijzigde regelgeving en ambities, ontwikkelingen ten aanzien van achterstanden, meer inzicht in de uitgaven van de eilanden, omdat jaarrekeningen vaker dan voorheen tijdig beschikbaar zijn. Deze informatie is van belang voor de verschillende departementen, onder andere ook om te bezien of de eilandelijke middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

1.2 Onderzoeksvragen

De *centrale onderzoeksvraag* is: *Voor welke taken zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk? Wat zijn de ontwikkelingen relevant voor deze taken in de periode 2012 – 2014? en leiden deze ontwikkelingen tot actualisatie van het BES-fonds? Wat zijn scenario's voor toekomstige voorzieningenniveaus?*

Gelet op deze onderzoeksvraag en de interdepartementaal en met de openbare lichamen afgesproken elementen dienen de volgende *deelvragen* uitgewerkt te worden:

1. Voor welke taken zijn de eilanden verantwoordelijk en hoe zijn deze taken *bekostigd* in de periode 2012 – 2014?
a) Wat zijn beleidsprioriteiten?

b) In hoeverre wijken de uit de vrije uitkering bekostigde uitgaven van de verschillende beleidsvelden af van het eerdere referentiekaderonderzoek en hoe vallen deze verschillen te verklaren?
c) Welke middelen (breed) hebben de openbare lichamen de afgelopen jaren verder ter beschikking gehad (en uit welke bronnen)? Betrek hierbij doeluitkeringen vanuit departementen, maar ook eilandelijke taken die departementen zelf hebben uitgevoerd.
d) Hoe zijn de middelen besteed? Zijn alle middelen steeds uitgeput geweest? Wat is de verklaring van eventuele onderuitputting (bijvoorbeeld: onvoldoende liquiditeit voor de lange termijn, activering van vaste activa, aflossing van renteloze leningen, opbouwen van noodzakelijk weerstandsvermogen, al dan niet tijdelijk onvoldoende verwerkingscapaciteit enzovoorts)?
e) Is sprake van effectieve en efficiënte besteding van middelen? Is efficiencywinst mogelijk, en zo ja op welke wijze?
f) Indien voor bepaalde beleidsprioriteiten te weinig middelen beschikbaar zijn, kan de inzet van middelen dan op termijn worden geherprioriteerd?

2. Zo onderzoek uitwijst dat ook *achterstanden* uit de vrije uitkering moeten worden bekostigd, omdat ze niet anderszins worden gedekt, op welke wijze kunnen eilandelijke achterstanden (zie hiervoor de door de openbare lichamen ingediende ontwikkelplannen) daarin worden verwerkt en opgevangen? In afstemming met de begeleidingscommissie en de eilanden zal het nodig blijken ten aanzien van dit vraagstuk met verschillende scenario's te werken voor het voorzieningenniveau, met als primair referentiepunt de openbare lichamen.

3. In hoeverre is de hoogte van de huidige vrije uitkering op basis van objectieve maatstaven en, met als referentiepunt de openbare lichamen, op basis van verschillende scenario's ten aanzien van het voorzieningenniveau, *toereikend* om de eilandelijke taken uit te voeren. Bij deze actualisatie worden de volgende zaken meegenomen:
a) Een korte actualisatie van het referentiekader onderzoek uit 2011/2012 (gewijzigde regelgeving, beleid, inwonersaantallen, onderhoud nieuwe infrastructuur, prijsniveau, verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en openbaar lichaam).
b) Een nieuw referentiepunt, te weten waaraan hebben de openbare lichamen hun middelen uitgegeven (zie deelvraag 1).
c) Eilandelijke achterstanden (zie deelvraag 2).
d) Onderhoudskosten. In het bijzonder is hierbij van belang in hoeverre incidenteel wegwerkte eilandelijke achterstanden (bijvoorbeeld door rijksfinanciering) ook structureel zijn geborgd.

1.3 Randvoorwaarden onderzoek een aanvullende wensen

In de offerteaanvraag is een aantal aanvullende wensen geformuleerd wat betreft onder andere het eindproduct, de begeleidingscommissie en de doorlooptijd.

Methodiek De methodiek van het referentiekaderonderzoek vormt de basis voor de actualisatie van het referentiekader. Hierbij is aangegeven dat:

- Begrotingen, jaarrekeningen en andere beschikbare informatie van de eilanden een belangrijke basis zijn. De vergelijking met Nederlandse gemeenten wordt daardoor minder belangrijk: de openbare lichamen zelf gelden nu als primair referentiepunt.
- Zolang het precieze voorzieningenniveau niet is uitgekristalliseerd worden verschillende scenario's in kaart gebracht.
- Verder is een nadrukkelijke vraag of uit de vrije uitkering ook achterstanden moeten worden bekostigd, en hoe daarin kan worden voorzien.

Als onderzoeksmethoden is aangegeven dat desk research belangrijk is, evenals gesprekken met vakdepartementen, de openbare lichamen en andere stakeholders.

Eindrapport Het eindproduct van het onderzoek is een rapport waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen. Het rapport dient overzichtelijk, praktisch hanteerbaar en degelijk onderbouwd te zijn. Op basis van het onderzoeksresultaat moet een goede (politieke) discussie kunnen worden gevoerd over de (hoogte van de toekomstige) vrije uitkering. Hiertoe zijn er in het onderzoek verschillende scenario's opgenomen. Het onderzoek dient 1 maart 2015 te zijn afgerond.

Begeleiding De opdrachtgever van het onderzoek is het Ministerie van BZK. De aangewezen contactpersonen binnen het Ministerie zorgen voor de dagelijkse begeleiding.
Voor het onderzoek wordt een begeleidingscommissie samengesteld waarin in ieder geval het ministerie van BZK, het ministerie van Financiën en nog te bepalen departementen vertegenwoordigd zijn. De begeleidingscommissie zal op strategische momenten in het onderzoek bij elkaar komen.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk geven we eerst op hoofdlijnen aan hoe het onderzoeksproces is vormgegeven. Vervolgens geven we aan in welk deel van het rapport de diverse onderzoeksvragen aan bod komen.

2.1 Onderzoeksproces

Afbakening onderzoek Het onderzoek betreft de eilandelijke taken. De rijkstaken maken geen onderdeel uit van dit onderzoek. Rijksbijdragen aan eilandelijke taken maken wel onderdeel uit van het onderzoek.
Discussies over de vraag hoeveel de inwoners kunnen betalen, wat gewenste tarieven zijn voor bepaalde overheidstaken of over de hoogte van de AOV en het minimumloon maken ook geen onderdeel uit van dit onderzoek. Dit zijn wel belangrijke discussies, maar dit onderzoek beperkt zich tot de vrije uitkering. In dit onderzoek is uitgegaan van de huidige situatie in de taakverdeling tussen rijk en eilanden en van de huidige situatie wat betreft inkomens. Discussies over huursubsidie en kindertoeslag raken wel het onderzoek, omdat de taken volkshuisvesting en kinderopvang eilandelijke taken zijn. Voor een overzicht van de eilandelijke taken zie bijlage 1.

Onderzoeksfasen Het onderzoek kende vier fasen. Deze fasen waren volgtijdelijk, maar overlappen elkaar deels. De eerste fase was gericht op het analyseren van de begrotingen van de eilanden en het inventariseren van documenten. De tweede fase bestond uit gesprekken met departementen, op de eilanden en met stakeholders. In de derde fase is alle informatie zoveel mogelijk geordend (in bouwstenen) zijn discussiepunten geïnventariseerd en is een vergelijking met Britse eilanden gemaakt. In de laatste fase zijn de onderzoeksresultaten in twee ronden bij de eilanden, departementen en stakeholders teruggelegd voor correctie en commentaar. Tot slot is het eindrapport opgesteld en afgerond. Hieronder gaan we kort in op de fasen.

Begrotingen Het onderzoek is gestart met een analyse van de begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekening van de eilanden voor de jaren 2013, 2014 en 2015. De eilandelijke begrotingen kennen als opbouw een functionele indeling (een verplichte indeling op bepaalde inhoudelijke taken, zoals openbaar bibliotheekwerk en wegen, straten en pleinen). Deze indeling is omgezet naar de 44 taken van het referentiekader. Ook zijn de begrotingen geanalyseerd op kostensoorten (zoals personeel, huisvesting en subsidies).
De omzettingen van de begrotingen naar de bestanden die we voor dit onderzoek hebben gebruikt hebben we gestuurd aan de afdelingen financiën van de eilanden en vervolgens besproken, zover daar behoefte aan was.

Documenten Daarnaast is zoveel mogelijk andere informatie verzameld, zoals wetgeving, onderzoeken en business cases naar de specifieke eilandelijke taken, de ontwikkelplannen van de eilanden, begrotingen van de rijksoverheid en adviezen en rapportages van het College financieel toezicht (voor een overzicht zie bijlage 7). De schattingen van de kosten van de

wensen ten aanzien van het inhalen van achterstallig onderhoud en andere ontwikkelingen zijn zoveel mogelijk op deze informatie gebaseerd. Er zijn voor dit onderzoek geen business cases gemaakt (zie bijlage 2 voor een nadere toelichting op de onderzoeksmethode).

Gesprekken In november 2014 zijn gesprekken gevoerd met departementen. In december 2014 met de eilanden, het College financieel toezicht (Cft) en de Rijksvertegenwoordiger (RV). In bijlage 6 is een namenlijst opgenomen van iedereen die we gedurende het onderzoek hebben gesproken. Het betreft in totaal een kleine 130 personen. De gesprekken (en commentaarronden) zijn met name met ambtenaren gevoerd. Dit onder andere omdat het rapport is voor bestuurlijke discussie. Wel is er verkennend gesproken met bestuurders op de eilanden.

Britse eilanden Voor enkele thema's is een vergelijking gemaakt met, met name, enkele Britse eilanden. Het betrof de thema's: de omvang van de formatie van het ambtelijk apparaat, de wijze van omgaan met toezicht en handhaving en de wijze van aanbesteden van investeringen. Deze thema's waren geselecteerd, omdat over deze thema's vragen waren over de efficiëntie in relatie tot het eilandelijk karakter. Anders gezegd: kan bijvoorbeeld toezicht en handhaving beter georganiseerd? of zijn de ontwikkelvraagstukken inherent aan de kleinschaligheid van de eilanden? In bijlage 5 zijn de resultaten van de vergelijking met de Britse eilanden opgenomen.

Bouwstenen en commentaarversie Half januari is het document bouwstenen opgeleverd evenals een commentaarversie van het rapport. In het document bouwstenen is per taak een overzicht gegeven van de schatting van de ondergrens van het referentiekader uit 2011, de huidige situatie en consequenties daarvan en achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen. In de commentaarversie waren de eerste beelden geschetst van de resultaten van het onderzoek en waren discussiepunten opgenomen. De bouwstenen en commentaarversie zijn besproken met de meeste departementen, de eilanden, het Cft en de RV. Ook zijn diverse reacties per email binnengekomen. Aan de hand van de commentaren zijn de bouwstenen bijgesteld (zie bijlage 4 voor de bouwstenen).

Conceptrapport Half februari is een conceptrapport opgeleverd, waar gedurende één week commentaar op gegeven kon worden. Na verwerking van het commentaar is het eindrapport 28 februari 2015 opgeleverd.

Begeleiding De begeleidingscommissie is vier maal bij elkaar geweest. Alle departementen waren voor de begeleidingscommissie uitgenodigd en veelal aanwezig.
Daarnaast heeft gedurende het onderzoek negen maal een overleg met de opdrachtgever plaatsgevonden.

Tot slot, willen wij benadrukken dat wij veel input en commentaren hebben ontvangen tijdens het onderzoek. Wij willen iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek.

2.2 Opzet rapport

Kort samengevat is de *onderzoeksvraag:*

- Schets een beeld van de huidige situatie. Ga daarbij in op:
  - De inkomsten van de eilanden
  - De taken en veranderingen in de taken (wat betreft kosten), de prioriteiten in vergelijking met het referentiekader en de consequenties van de prioriteitstelling
  - De financiële positie (duurzaamheid van de inkomsten en uitgaven).

- Geen een overzicht van ontwikkelwensen.

Het gevraagd *advies* betreft vervolgens:
1. De hoogte van de vrije uitkering.
2. Mogelijke verbeteringen (wat betreft efficiëntie en effectiviteit).
3. Hoe om te gaan met het inhalen achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen.

In hoofdstuk 3) *de huidige situatie* schetsen we eerst een beeld van de huidige situatie. We gaan daarbij in op de inkomsten, de taken en de prioriteiten en de financiële positie. Op basis van de beelden van de huidige situatie trekken we conclusies waarop we vervolgens de gevraagde adviezen 1 en 2 baseren.

In hoofdstuk 4) Achterstallig onderhoud en *ontwikkelwensen* gaan we in op de wensen die er zijn ten aanzien van het inhalen van het achterstallig onderhoud en ontwikkelingen. We sluiten af met een advies hierover.

Hoofdstuk 3 De huidige situatie

In dit hoofdstuk schetsen we de huidige situatie van de eilandelijke taken en de betekenis ervan voor de structurele uitgaven. De schets van de huidige situatie doen we zoveel mogelijk op hoofdlijnen om een zo overzichtelijk mogelijk beeld te schetsen. Het betreft 45 eilandelijke taken, die we voor de periode 2013 – 2015 analyseren ten opzichte van het referentiekader. De taken hebben een divers karakter en zijn bovendien in ontwikkeling. Ook verschillen de drie eilanden sterk van elkaar. De beelden die we hier schetsen zijn daardoor een sterke vereenvoudiging. De gedetailleerde informatie, waar deze beelden op zijn gebaseerd, zijn opgenomen in de bijlagen.

In de eerste paragraaf gaan we in op de diverse inkomsten voor de eilandelijke taken. In de tweede paragraaf staan we stil bij de taken en de prioriteiten die daarbij zijn gelegd door de openbare lichamen en het rijk. Ook gaan we daar in op de betekenis van deze prioriteiten voor de toekomstige uitgaven. In de derde paragraaf staat de financiële positie centraal. Na deze drie beschrijvende paragrafen trekken we conclusies en doen we aanbevelingen over de hoogte van de vrije uitkering en mogelijke verbeteringen.

3.1 De vrije uitkering en andere inkomsten

De middelen die de eilanden ter beschikking hebben voor de eilandelijke taken zijn in de eerste plaats de vrije uitkering en de eigen inkomsten. Daarnaast krijgen de openbare lichamen bijzondere uitkeringen en andere bijdragen van het rijk. Ook zijn er rijksbijdragen die niet via de openbare lichamen lopen. In deze paragraaf geven we een zo volledig mogelijk overzicht van de middelen.

3.1.1 De vrije uitkering en de eigen inkomsten

De *vrije uitkering* beschouwen we als een *structurele* uitkering voor eilandelijke taken. De weging hoeveel middelen aan welke taak wordt besteed is aan de eilandsraad; dit binnen wettelijke kaders.
In tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de vrije uitkering van 2011 tot en met begroting 2015. Omdat het een structurele uitkering is hebben we de incidentele toevoegingen eruit gehaald (zie voor deze middelen bijlage 3a). De aflossingen voor de renteloze lening voor onderwijshuisvesting (alle drie de eilanden) en wegen (Saba) worden ingehouden op de vrije uitkering. Deze inhouding hebben we hier niet opgenomen, omdat deze inhouding een administratieve reden heeft. De aflossing behoort tot de lasten van de eilanden voor de eilandelijke taken. De aflossing van de lening voor de werkkapitalen in 2008 nemen we hier wel mee, omdat deze niet te koppelen is aan de huidige taken.

Tabel 3.1 Vrije uitkering en mutaties 2012 – 2015
(in dollars)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Vrije uitkering 2011	**20.000.000**	**7.900.000**	**6.800.000**
Referentiekader	4.900.000	1.300.000	1.200.000
Indexatie 2012	1.080.000	780.000	435.000
Vrije uitkering 2012	**25.980.000**	**9.980.000**	**8.435.000**
Indexatie 2013	753.000	519.000	312.000
Opklassificatie	34.000	29.000	29.000
Vrije uitkering 2013	**26.767.000**	**10.528.000**	**8.776.000**
Indexatie 2014	48.840	18.480	15.840
Reiskosten	31.680	31.680	31.680
Aflossingen werkkapitalen periode 2008 - 2010	-189.000	-107.000	-177.000
Vrije uitkering 2014	**26.658.520**	**10.471.160**	**8.646.520**
Vrije uitkering 2015	**26.658.520**	**10.471.160**	**8.646.520**

Bron Ministerie van BZK

Eigen inkomsten

Algemeen besteedbare middelen De eilanden kunnen belastingen heffen. Het gaat dan om de motorrijtuigenbelasting, logeergastenbelasting, verhuurautobelasting, grondbelasting, opcenten en precariorechten. Deze inkomsten zijn algemeen besteedbaar. Andere algemeen besteedbare inkomsten zijn bijvoorbeeld dividend, rente, verhuur en verkoop van gronden en vastgoed. In tabel 3.2 hebben we de algemeen besteedbare eigen inkomsten opgenomen. In bijlage 3b is een gedetailleerder overzicht opgenomen.

Deze algemene inkomsten waren in het referentiekader genormeerd[2] door een percentage van de netto lasten (zonder bijzondere uitkeringen of andere extra rijksbijdragen). Voor Bonaire was dit percentage 25%, voor Sint Eustatius 15% en voor Saba 2,5%. De percentages verschillen per eiland, omdat de capaciteit tot verwerven van algemene middelen verschilt per eiland. Het gemiddelde percentage 2013 – 2015 is voor Bonaire en Saba hoger en voor Sint Eustatius lager dan het genormeerde percentage.

[2] In het referentiekader waren de bouwleges hierbij opgenomen, omdat de bouwleges sterke schommelingen kenden. Deze schommelingen zien we nu niet meer. De bouwleges zijn daarom meegenomen onder taakgebonden inkomsten.

Tabel 3.2 Gemiddelde algemeen besteedbare eigen inkomsten *(gemiddelde 2013 – 2015; in dollars)*

Algemeen besteedbare eigen inkomsten	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Motorrijtuigenbelasting	2.693.167	259.152	124.823
Logeergastenbelasting	1.923.297	47.724	67.930
Verhuurautobelasting	600.418	2.333	0
Grondbelasting	1.326.378	0	0
Opcenten	1.096.667	0	0
Precariorechten	616.324	0	70.074
Dividend	500.000	0	26.667
Huren, pachten, verkoop**	3.812.626	391.820	61.036
Rente	0	-27.089	0
Overige	94.474	75.333	0
Totaal	**12.663.351**	**749.275**	**350.529**
Gemiddelde totale uitgaven (zonder extra rijksbijdragen)*	43.865.902	13.051.511	9.577.094
Alg. besteedbare eigen inkomsten als % van uitgaven	**29%**	**6%**	**4%**

Bron: begrotingen en jaarrekening openbare lichamen
** Zie tabel 3.4*
*** Bij Bonaire is circa $ 1,4 miljoen incidenteel en bij Sint Eustatius $ 265.000*

Taakgebonden inkomsten Behalve belastingen en andere algemene inkomsten kunnen de eilanden ook middelen genereren door prijzen voor hun diensten te vragen. De belangrijkste hebben we in tabel 3.3 opgenomen. We hebben dit taakgebonden inkomsten genoemd, omdat het tarieven betreft voor diensten die in het referentiekader telkens op de taak zijn verrekend. Een deel (luchthaven en zeehaven) is echter algemeen besteedbaar.

Tabel 3.3 Belangrijkste taakgebonden inkomsten *(gemiddeld 2013 – 2015; in dollars)*

Taakgebonden inkomsten	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Afval	1.164.521	0	73.333*
Luchthaven	(via BIA)**	424.867	132.739
Zeehaven	2.102.751	827.364	81.442
Bouwleges	299.328	40.384	17.182
Burgerzaken	369.270	84.515	37.189
	3.935.871	**1.377.129**	**341.884**

Bron: begrotingen en jaarrekening openbare lichamen
** In 2014 ingevoerd (verwachte opbrengst $ 110.000 per jaar)*
*** BIA is Bonaire International Airport een overheidsbedrijf*

Bijdragen van gebruikers De tarieven genoemd in tabel 3.3 zijn niet de enige taken waarvoor burgers, bedrijven, toeristen en anderen voor betalen. Burgers betalen ook voor bijvoorbeeld begraafplaatsen, kinderopvang, leerlingenvervoer, sportactiviteiten enzovoorts. Deze inkomsten lopen echter niet of niet bij alle eilanden via de begroting van het openbaar lichaam en zijn hier

daarom niet opgenomen. In tabel 3.4 hebben we wel per eiland de overige inkomsten, zover deze via de begroting lopen, opgenomen onder het kopje overig. In bijlage 3b is per eiland aangegeven op welke taak deze inkomsten betrekking hebben.

3.1.2 Rijksmiddelen en -bijdragen

Structurele en incidentele bijzondere uitkeringen en andere bijdragen Naast de vrije uitkering zijn er structurele bijzondere uitkeringen (voor rampenbestrijding en incidentenorganisatie, Sociale Kanstrajecten Jongeren en publieke gezondheid), bijzondere uitkeringen voor meerdere jaren waarvoor de eilanden projectvoorstellen indienen (natuurprojecten, integrale middelen), incidentele bijdragen via de vrije uitkering (we can young, paspoorten minderjarigen) of via een incidentele verhoging van de vrije uitkering (drinkwater en riolering). Daarnaast zijn er structurele bijdragen aan eilandelijke taken die niet via het openbaar lichaam lopen, maar worden verstrekt aan bijvoorbeeld het elektriciteitsbedrijf of maatschappelijke instellingen. Bovendien zijn er nog oudere bijzondere uitkeringen (uit de periode 2009 – 2012) waarvan de uitgaven langer doorlopen, waardoor deze ook in de periode 2013 – 2015 tot uitgaven leiden (bijvoorbeeld de bijzondere uitkering Sociaal Vangnet en de bijzondere uitkering voor het inhalen van achterstanden). Een enkele uitkering is ook verlengd (ondersteuning gezaghebber). Een overzicht van de diverse geldstromen hebben we opgenomen in bijlage 3a. In tabel 3.4 zijn de totalen opgenomen.

Het overzicht in deze paragraaf en bijbehorende bijlagen is overigens niet volledig in die zin dat de *bijdragen in natura* niet zijn opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beschikbaar stellen van een Piva-specialist, zorgdragen voor apparatuur (reisdocumenten), kennis beschikbaar stellen (archief, cultureel erfgoed) en het tijdelijk betalen van een medewerker.

Tot slot hebben er ook diverse *investeringen* plaatsgevonden. De belangrijkste betreffen elektriciteit, drinkwater, afval, luchthaven, volkshuisvesting en onderwijshuisvesting. In bijlage 3a zijn deze opgenomen. In de bouwstenen zijn deze verder toegelicht (bijlage 4).

3.1.3 Overzicht inkomsten

In tabel 3.4 geven we een overzicht van de inkomsten van de eilanden, gemiddeld over de periode 2013, 2014 en 2015. We hebben de incidentele en structurele bijdragen beide meegenomen. De bijzondere uitkeringen waarvoor projectvoorstellen moeten worden ingediend (de bijzondere uitkering natuurprojecten en de integrale middelen) hebben we hier "project bijzondere uitkeringen" genoemd.
De investeringen hebben we wel in de tabel opgenomen, maar afzonderlijk, want deze hebben een ander karakter. Ook de oudere incidentele bijdragen met een mogelijke doorloop zijn afzonderlijk opgenomen in tabel 3.4.

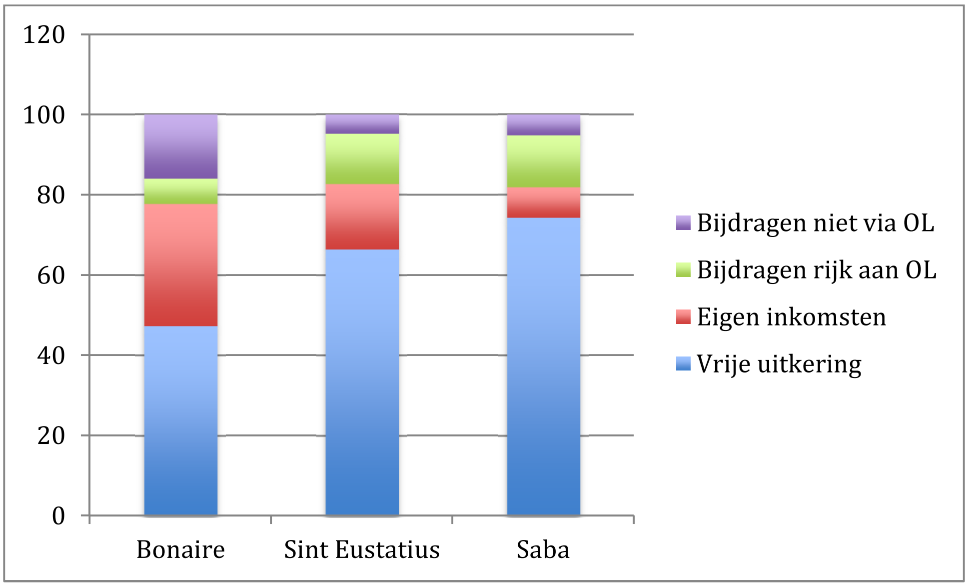
Tabel 3.4 Overzicht inkomsten
(gemiddeld 2013 – 2015; in dollars)

Jaarlijks (gemiddeld 2013 - 2015)	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Vrije uitkering	26.694.680	10.490.107	8.689.680
Eilandelijke belastingen	8.256.251	309.210	262.827
Overige algemeen besteedbare middelen	4.407.100	440.065	87.702
Taakgebonden eigen inkomsten	3.935.871	1.377.129	341.884
Overige eigen inkomsten	572.000	435.000	195.000
Totaal VU en eigen inkomsten	**43.865.902**	**13.051.511**	**9.577.094**
Structurele bijzondere uitkeringen	885.000	773.333	495.000
Project bijzondere uitkeringen (structureel)	1.195.296	547.247	444.000
Project bijzondere uitkeringen (incidenteel)	1.242.667	577.185	482.756
Incidentele bijdragen (niet investeringen)	234.820	87.718	83.889
Structurele bijdragen niet via OL*	7.896.333	673.667	570.000
Tijdelijke hogere structurele bijdrage elektriciteit*	1.133.333	0	0
Totaal overige rijksbijdragen	**12.587.449**	**2.659.150**	**2.075.644**
Incidenteel (totalen)**			
Investeringen rijk 2013 - 2015	46.309.000	21.528.000	19.801.100
Investeringen rijk 2015 - 2017	21.625.000	7.110.000	4.750.000
Oudere bijzondere uitkeringen (mogelijke doorloop)	6.374.000	2.405.200	2.145.200
Bommelberaad gelden $ 1.940.000 voor de drie eilanden samen***			

Bronnen: divers: zie bijlage 3a, 3b en de bouwstenen
** De structurele bijdrage aan elektriciteit voor Bonaire is verlaagd (zie bijlage 3a). Het verschil tussen de oude bijdrage en de huidige is afzonderlijk opgenomen (gemiddeld bedrag 2013 – 2015). De bijdrage voor drinkwater is structureel, maar in 2014 eenmalig via de VU verstrekt. De bijdrage voor drinkwater is in deze tabel daarom als structureel meegenomen.*
*** Niet in figuur 3.1 opgenomen*
**** Het Bommelberaad is een samenwerking tussen de woningbouwcorporaties Thuis, Woonlinie en BZK/Wonen en Rijksdienst. De middelen zijn in de periode 2011 – 2013 vrijgemaakt voor de drie eilanden.*

In figuur 3.1 hebben we een overzicht gegeven van de verhouding van de *verschillende geldstromen* voor de eilandelijke taken. De vrije uitkering maakt voor Bonaire minder dan 50% uit van de inkomsten. Bij Saba is dat 74%. Een belangrijke reden voor dit verschil is dat Bonaire meer mogelijkheden heeft voor het verwerven van eigen inkomsten. De vrije uitkering en eigen inkomsten samen bedraagt voor Bonaire 77% van de inkomsten en voor Sint Eustatius en Saba 82%.

Figuur 3.1 Bronnen van inkomsten
(percentage van totale inkomsten)



Bron: tabel 3.4

De *rijksbijdragen* laten voor Bonaire een andere verhouding zien dan voor Sint Eustatius en Saba. Bij Bonaire gaan relatief veel middelen niet via het openbaar lichaam. Dat komt onder andere omdat het Ministerie van IenM bijdraagt aan de riolering en afvalwaterzuivering ($ 3 miljoen per jaar). Daarnaast zijn de bijzondere uitkeringen aan Bonaire relatief laag, met name omdat de structurele uitkering voor publieke gezondheid voor Bonaire lager is. De reden voor de lagere bijzondere uitkering van Bonaire is dat de middelen voor publieke gezondheid voor Bonaire grotendeels via de vrije uitkering lopen; dit in tegenstelling tot Sint Eustatius en Saba. Met de structurele bijzondere bijdragen voor Sociale Kanstrajecten Jongeren, publieke gezondheid en rampenbestrijding en incidentenorganisatie was bij het referentiekader rekening gehouden. De overige rijksbijdragen maken 18% uit van de totale gemiddelde inkomsten (2013 – 2015) voor Bonaire, 13% voor Sint Eustatius en 14% voor Saba. De investeringen zijn hier niet bij meegenomen.

Indien we naar *gemeenten* kijken zien we overigens dat dit beeld niet heel veel verschilt. De begrotingen 2014 van gemeenten laat zien dat de inkomsten voor 38% uit het gemeentefonds kwamen, 21% uit specifieke uitkeringen, 8% OZB, 11% retributies en overige belastingen, 9% uit grondexploitaties en 13% overige middelen[3][4]. Dit komt redelijk overeen met de verdeling van de inkomsten van Bonaire. Zeker als we er rekening mee houden dat het aandeel in het gemeentefonds voor kleine gemeenten veelal groter is dan voor grotere gemeenten. Gedurende het onderzoek zijn we regelmatig de veronderstelling tegengekomen dat gemeenten meer vrijheid hebben, omdat een substantieel deel van hun inkomsten algemeen besteedbaar is. De verhouding algemeen besteedbare inkomsten en specifieke inkomsten is bij de eilanden niet afwijkend van de verhouding bij gemeenten tot en met 2014[5]. Daarnaast kennen veel

[3] Ministerie van BZK, Staat van het Bestuur 2014.
[4] Onttrekkingen reserves hebben we niet meegenomen.
[5] De decentralisaties van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen per 1 januari 2015 naar gemeenten brengt verandering in dit beeld, omdat met deze taken grote bedragen aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

gemeentelijke taken wettelijke verplichtingen. Gemeenten zijn vaak vrij in de wijze waarop ze taken doen, maar dat ze bepaalde taken of verantwoordelijkheden hebben ligt wel vast. Deze taken en verantwoordelijkheden geven burgers en bedrijven ook rechten die soms, al dan niet via de rechter, kunnen worden afgedwongen.
Bovendien heeft het rijk vaak een systeemverantwoordelijkheid; ook voor taken die uit algemene middelen worden bekostigd, met name als het wettelijke taken zijn. De Wet maatschappelijke ondersteuning, bijvoorbeeld legt verantwoordelijkheden bij gemeenten neer. Het rijk houdt een verantwoordelijkheid al was het alleen maar het feit dat het rijk de verantwoordelijkheid heeft voor de wet. Gezien deze verantwoordelijkheidsverdeling moeten gemeenten voor sommige taken prestatie-indicatoren bijhouden en/of aan andere vereisten voldoen. Ongeacht of de taken via het gemeentefonds worden bekostigd.

3.2 Eilandelijke taken, prioriteiten en consequenties

Een van de onderzoeksvragen is de vraag: welke eilandelijke taken zijn er? Welke veranderingen in deze taken ten opzichte van het referentiekader zijn van belang? Welke actualisaties van het referentiekader zijn nodig? Bijvoorbeeld vanwege de invloed van prijzen en ontwikkelingen van inwonersaantallen. Welke prioriteiten zijn gesteld bij de uitvoering van deze taken? En zijn deze prioriteiten structureel gewaarborgd? Hieronder gaan we eerst in op de taken en de veranderingen daarin. Vervolgens schetsen we een beeld van de gestelde prioriteiten. Dit doen we per domein. Tot slot, schetsen we de consequenties van de huidige situatie.

3.2.1 De eilandelijke taken

Ontwikkeling van de eilandelijke taken

In het referentiekader waren 44 taken onderscheiden. Er zijn geen grote veranderingen in deze taken geweest. De verhouding *rijkstaken – eilandelijke taken* is nog ongeveer gelijk. Dit ligt ook voor de hand, omdat eind 2014 de evaluatie commissie is gestart. De evaluatie kan leiden tot taakverschuivingen, maar voor die tijd waren substantiële verschuivingen niet te verwachten. Er zijn overigens wel enige verschuivingen in verantwoordelijkheden geweest - zo worden de vergunningen voor grote bedrijven (zoals Bopec en Nustar) afgegeven door het rijk en niet door de openbare lichamen. Deze verschuiving van verantwoordelijkheid betreft een onderdeel van een taak; de kern van de taak blijft gelijk.
In bijlage 1 zijn de eilandelijk taken opgenomen. Aan dit overzicht is één taak toegevoegd: 7f) jongerenprojecten. Deze taak was bij het referentiekader onder 7c) kinderopvang opgenomen. Vanwege de toegenomen aandacht voor zowel kinderopvang (0-4 jarigen) en buitenschoolse opvang (4-12 jarigen) als voor jongeren (12 jaar en ouder) zijn deze taken uit elkaar gehaald. Ook deze verandering betreft onderdelen van taken en niet de kern van de taken.

De wettelijke vereisten aan de eilandelijke taken zijn beperkt veranderd. Ook dit ligt in de lijn der verwachting, omdat er een *legislatieve terughoudendheid* is afgesproken tot de evaluatie. Na het referentiekaderonderzoek is de Wet Vrom BES aangenomen en vallen de eilanden onder de Wet Publieke gezondheid. Deze ontwikkelingen waren bij het referentiekaderonderzoek bekend en zijn daar zoveel mogelijk in meegenomen.
Daarnaast zijn er nu wetswijzigingen in voorbereiding voor elektriciteit en drinkwater en voor volkshuisvesting. De wijzigingen voor elektriciteit en drinkwater hebben invloed op de eilandelijke taken; in deze taken wordt geïnvesteerd en draagt het rijk structureel bij. Voor volkshuisvesting gaat het onder andere om de huurprijzen (zie verder de bouwstenen).

Ontwikkeling van prijzen en kostenfactoren

Een vraag is ook om de invloed van recente ontwikkelingen van *prijzen* en demografische ontwikkelingen op de taken aan te geven.

De inflatie heeft op de meeste eilandelijke taken inflatie. De inflatie is in Caribisch Nederland veelal hoger dan in Europees Nederland. De vrije uitkering wordt gecorrigeerd op basis van een gewogen gemiddelde van de daadwerkelijke inflatie op de eilanden. Dit gebeurt in het voorjaar op basis van cijfers van het CBS. Bij de inflatiecorrectie wordt de loon- en prijsuitkering gevolgd die andere begrotingen kennen. Dus indien daar de bijstelling wordt ingehouden gebeurt dat in principe ook op het BES-fonds.
Wij merken hierbij op dat het gemeentefonds een andere systematiek kent. Het gemeentefonds kent een accres – dat is de jaarlijkse algemene (niet taakgerelateerde) stijging of daling van het fonds. Het accres is gebaseerd op de rijksuitgaven: stijgen/dalen de rijksuitgaven dan stijgt/daalt het gemeentefonds.

Wat betreft specifieke prijsontwikkelingen wordt bij investeringen vaak aangegeven dat er sprake is van hogere bouwprijzen dan geraamd. Dit kan diverse redenen hebben, waaronder een nog relatieve onbekendheid met de prijzen in het Caribische gebied, veel vraag ten opzichte van het aanbod en de wijze van aanbesteden. In hoofdstuk 4 gaan we daar kort verder op in. De investeringen vallen grotendeels buiten de vrije uitkering. De bouwprijzen kunnen doorwerken in de onderhoudskosten.

Inwonersaantallen en andere structuurkenmerken bepalen uiteindelijk de kosten van een taak, gegeven de keuze voor een taak en de keuze voor het niveau van uitvoering van de taak. Welke kostenfactoren relevant zijn verschilt per taak. Het inwoneraantal, evenals andere demografische ontwikkelingen, is van belang, bijvoorbeeld bij taken in het sociale domein. Echter ook andere factoren zijn van belang, zoals bodemgesteldheid, verkeersintensiteit, oppervlakte natuurgebied enzovoorts. Voor veel van deze *kostenfactoren* zijn er geen gegevens voor Caribisch Nederland. Bovendien is voor de bepaling van de kosten niet alleen informatie nodig over de kostenfactoren (hoeveel inwoners), maar ook over het bedrag dat erbij hoort (tot hoeveel extra kosten leidt een inwoner?). De bepaling van dit bedrag vergt onderzoek waarbij vergelijkingen belangrijk zijn. Dit gebeurt voor gemeenten bijvoorbeeld voor het gemeentefonds (zie tekstkader 3.1).
Dit betekent dat een analyse van kostenfactoren voor de diverse taken van de eilanden niet goed mogelijk is; een volledig kostengeoriënteerde vrije uitkering is daarmee op dit moment ook niet mogelijk. Bovendien is het BES-fonds geen fonds in de zin van één bedrag dat wordt verdeeld tussen de drie eilanden, zoals het gemeentefonds dat is. Het BES-fonds bestaat uit een optelling van drie bedragen. Kostenfactoren zijn dus niet nodig voor de verdeling van de middelen (zie tekstkader 3.1 voor de rol van kostenfactoren in het gemeentefonds).

Dit laat onverlet dat er wel behoefte is aan het bepalen van de kosten per taak, gegeven een bepaald voorzieningenniveau en vooral ook voor veranderingen in de taak en de verdere ontwikkeling van taken. Voor diverse eilandelijke taken zijn kosten in beeld gebracht door gerichte onderzoeken en business cases (zie de bouwstenen). Deze onderzoeken brengen veelal in beeld hoeveel medewerkers, vervoersmiddelen en dergelijke nodig zijn om een bepaalde taak op een bepaald niveau uit te voeren. Voor diverse andere taken zijn de kosten niet op een dergelijke manier in beeld gebracht. Bovendien zijn vrijwel alle taken in ontwikkeling. Dit maakt het vooral belangrijk is de kosten te volgen en regelmatig te *monitoren.* Het gemeentefonds wordt jaarlijks op hoofdlijnen gemonitord in het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds (POR). Vervolgens volgt hier al dan geen “groot onderhoud” uit, dat is een diepgaander onderzoek met mogelijk een nieuwe verdeling. Ook de vrije uitkering kan worden gevolgd in relatie tot de kostenontwikkelingen van de taken. Daarbij kan bij bepaalde taken (zoals kinderopvang en onderwijshuisvesting) worden nagegaan of de toename van bijvoorbeeld het inwonersaantal van belang is voor de kosten.

Tekstkader 3.1 Kostenfactoren en het gemeentefonds

Kostenfactoren zijn kenmerken van een gemeente die de hoogte van de kosten van een taak bepalen bij een bepaald voorzieningenniveau. Bijvoorbeeld voor de kosten van een taak als riolering en reiniging zijn kostenfactoren zoals inwoners, bevolkingsdichtheid en de bodemfactor (bodemgesteldheid) van belang.

Kostenfactoren zijn in het gemeentefonds om twee redenen belangrijk. In de eerste plaats vanwege de *verdeling.* Het gemeentefonds is een bedrag dat moet worden verdeeld tussen de gemeenten. De kostenfactoren die worden gebruikt voor de verdeling moeten aan een aantal criteria voldoen. Objectiviteit is een belangrijk criterium. Het gaat er dan om dat de kostenfactor niet door beleid beïnvloedbaar moet zijn. Oppervlakte weg is bijvoorbeeld geen verdeelmaatstaf voor beheer openbare ruimte, omdat dit beïnvloedbaar is. De bodemgesteldheid (zand, veen e.d.) is wel een kostenfactor.
De verdeling van het gemeentefonds wordt jaarlijks gemonitord op “scheefgroei” (in het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds; POR); het gaat dan om de vraag of de middelen goed verdeeld zijn tussen de gemeenten in relatie tot de taken die gemeenten hebben. Zo nodig vindt nader onderzoek plaats waarna een nieuwe verdeling kan worden ingevoerd. Er zijn op dit moment ideeën om het POR één maal per vier jaar uitgebreid uit te voeren (begroting gemeentefonds 2015).

In de tweede plaats zijn kostenfactoren voor het gemeentefonds, maar ook voor specifieke uitkeringen, van belang bij *veranderingen in taken.* Als er taken bijkomen of afgaan wordt gekeken wat de kostenfactoren zijn en worden de middelen voor de nieuwe taak toegevoegd of uitgenomen voor taken die gemeenten niet meer doen.

Voor zowel de verdeling als voor veranderende taken volstaat de informatie over kostenfactoren niet. Er moet ook worden bepaald wat de *kosten per eenheid* zijn. Dat is: hoeveel zijn de kosten voor de taak per inwoner? Per leerling? Per hectare oppervlakte water enzovoorts. Deze bedragen worden bepaald door onderzoek in alle gemeenten of een groep van gemeenten. Doordat er voldoende gemeenten zijn (393 per 1 januari 2015) kan met gemiddelden worden gewerkt. Bij het provinciefonds is onderzoek vaak al lastig, omdat er maar 12 provincies zijn.

3.2.2 Prioriteiten

Hieronder geven we een beeld van de prioriteiten in de uitgaven voor de taken in het fysieke en het sociale domein en voor de eilandsbrede taken. We doen dit gerelateerd aan het *referentiekader.* Het referentiekader kent genormeerde bedragen voor zowel de ondergrens als de bovengrens. In 2012 heeft het rijk gekozen voor de ondergrens. Door de huidige uitgaven te relateren aan de netto uitgaven van de ondergrens van het referentiekader wordt duidelijk waar de prioriteiten van de eilanden liggen. Ook worden op deze manier de eilanden beter vergelijkbaar. Bij absolute bedragen zou het accent al snel op de verschillen in omvang tussen de eilanden liggen.

Voor het bepalen van de prioriteiten gaan we uit van de periode 2013 – 2015. Voor de *eilanden* hebben we de netto lasten (lasten min baten) berekend als een gemiddelde van de jaarrekening 2013, de tweede begrotingswijziging 2014 en de begroting 2015; dat zijn de meeste actuele cijfers van de jaren 2013 – 2015. De netto lasten zijn exclusief de bijzondere uitkeringen, zodat wat betreft de eilandelijke uitgaven alleen de uitgaven vanuit de vrije uitkering en de eigen inkomsten overblijven (zie verder bijlage 2).

Behalve de prioriteiten van de eilanden kijken we ook naar de prioriteiten in de uitgaven van het *rijk.* In paragraaf 3.1 is al ingegaan op de bijdragen van het rijk voor eilandelijke taken. In deze paragraaf bekijken we deze uitgaven vanuit de taken in plaats vanuit de geldstroom. Een

complicatie bij de bijdragen van het rijk is dat de rijksbegroting niet gericht is op het geven van inzicht in de mate van gedetailleerdheid van dit onderzoek. Ook leiden dollarkoersen en een tijdsverschil in het opnemen van een bedrag in de rijksbegroting en de daadwerkelijke uitvoering van een project op een eiland tot enige ruis in de cijfers. Desalniettemin geven de overzichten wel een beeld van de prioriteiten.

Voor de prioriteiten in dit hoofdstuk gaan we niet in op het inhalen van achterstallig onderhoud aan bijvoorbeeld wegen of ontwikkelwensen. We beperkten dit hoofdstuk tot de huidige situatie en de huidige uitgaven. De wensen ten aanzien van het inhalen van het achterstallig onderhoud en ontwikkelingen staan centraal in hoofdstuk 4.

Fysiek domein

In tabel 3.5 is een overzicht gegeven van de taken in het fysieke domein en de *prioriteiten* die aan deze taken worden gegeven door het rijk en/of de openbare lichamen. De tabel geeft een samenvatting. De uitgaven per taak zijn in bijlage 3c opgenomen en worden toegelicht in bijlage 4 (de bouwstenen).
Bij de bovenste acht taken – van elektriciteit tot en met afval – zijn extra *rijksmiddelen* ingezet door investeringen, bijdragen aan investeringen of door een bijzondere uitkering of andere bijdragen. Zowel elektriciteit als drinkwater worden als een basisvoorziening gezien. Er wordt geïnvesteerd in de kwaliteit, duurzaamheid en betaalbaarheid van beide voorzieningen. De investeringen in de luchthavens zijn gericht op het voldoen aan de internationale veiligheidseisen. Op Sint Eustatius en Saba wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in de landingsbaan. Op Bonaire is dat al eerder gebeurd. De investeringen op Bonaire betreffen de verkeerstoren en de platformen. Op Sint Eustatius en Saba wordt geïnvesteerd in de wijze van afval inzamelen, be- en verwerken, omdat de huidige landfill een bedreiging is voor het milieu (Sint Eustatius) en omdat het verbranden van afval op Saba niet goed is voor de volksgezondheid. Voor Bonaire is er ook een plan, maar dat is nog niet bestuurlijk vastgesteld. Voor de taken natuurbeheer en – bescherming en landbouw zijn project bijzondere uitkeringen beschikbaar voor projecten die aan de criteria voldoen.

Door de *eilanden* worden in hun huidige begrotingen prioriteiten gesteld aan de taken landbouw en visserij, volkshuisvesting, afval, wegen en zeehavens.
Op de taken zeehavens, begraafplaatsen, telecommunicatie en veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie zijn geen bijzondere financiële ontwikkelingen te zien.
Aan de taken milieu, ruimtelijke ordening, toezicht en handhaving en grond wordt minder uitgegeven dan in het referentiekader opgenomen. Met name de taken milieu, toezicht en handhaving kennen relatief weinig uitgaven. Dit met de kanttekening dat op Bonaire een directie toezicht en handhaving is opgericht die reeds diverse taken heeft ontwikkeld.

Tabel 3.5 prioriteiten in het fysieke domein

	Taak	**Bonaire**	**Sint Eustatius**	**Saba**
	Prioriteit			
1a	Elektriciteit	rijk	rijk	rijk
1b	Drinkwater	rijk	rijk	rijk
1c	Riolering en afvalwaterzuivering	rijk		
2a	Luchthaven	rijk / -	rijk / -	rijk / -
3c	Natuurbeheer en -	rijk / -	rijk / +/-	rijk / -

	Taak	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
	bescherming			
3d	Landbouw en visserij	rijk / ++	rijk / ++	rijk / +/-
4c	Volkshuisvesting	rijk / ++	rijk / ++	rijk / ++
1d	Afval	+/-	rijk / -	rijk / +
3a	Wegen, pleinen, e.d.	+/-	-	++
	Geen veranderingen			
2b	Zeehavens			
1e	Begraafplaatsen			
1f	Telecommunicatie			
5a	Rampenbestrijding en incidentenorganisatie			
	Minder uitgaven			
3b	Milieu	--	--	--
4a	Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen	--	-	+/ -
4b	Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie	++	--	--
5b	Toezicht en handhaving	-	--	--

Bron: bouwstenen
Toelichting tabel 3.5

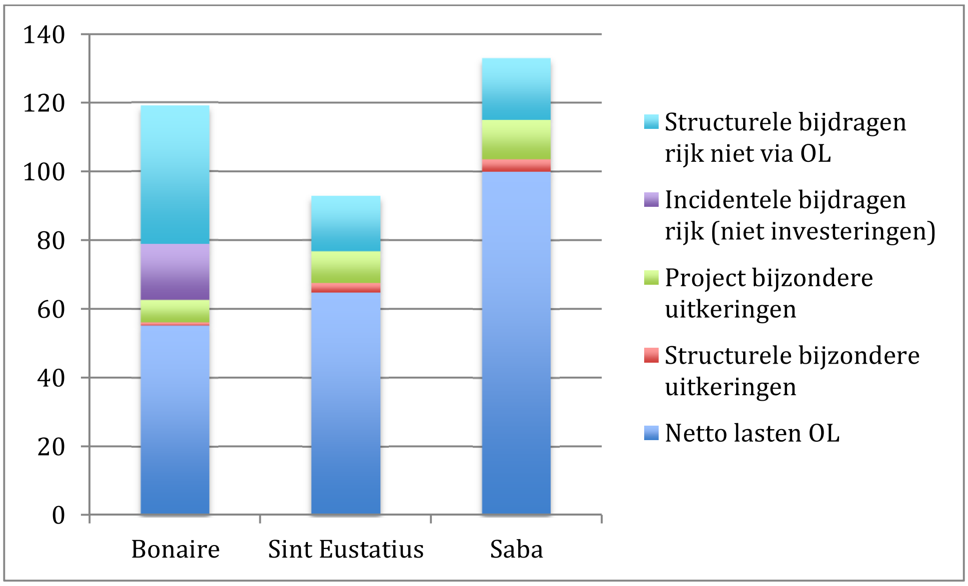
- *waar rijk staat betekent dat het rijk via uitgaven prioriteit aan de taak geeft (structureel of incidenteel door investeringen of anderszins; dit extra ten opzichte van het referentiekader)*
- *alle andere duidingen slaan op het OL*
- *++ betekent het dubbelvoudige van de ondergrens of meer*
  - *+ betekent tussen 10% en 100% meer of indien de ondergrens $ 0 was dat er een substantieel bedrag werd uitgegeven.*
  - *+/- betekent ongeveer gelijk aan de ondergrens in het referentiekader (binnen een marge van 10% meer of minder dan de ondergrens)*
  - *- betekent tussen de 10% en 50% minder*
  - *-- betekent minder dan 50%*

In figuur 3.2 zijn de gemiddelde bijdragen van het rijk en de gemiddelde netto lasten van de eilanden aan de taken in het fysieke domein weergegeven *gerelateerd aan het referentiekader* (gecorrigeerd voor de indexering van de VU). Investeringen zijn niet opgenomen in de figuur. Dit heeft ook effect op de vergelijking tussen de eilanden. Omdat voor sommige taken op het ene eiland een investering nodig is en voor het andere eiland een bijdrage in de exploitatie.

De figuur laat zien dat de netto lasten van Saba voor het fysieke domein ongeveer gelijk zijn aan de ondergrens van het referentiekader (maar wel met andere accenten tussen de taken). Bonaire (55%) en Sint Eustatius (65%) geven minder uit aan de taken van dit domein.
De bijdragen van het rijk zijn voor Sint Eustatius en Saba rond de 30% van de referentiekader berekening van de ondergrens voor het fysiek domein. Dit komt onder andere omdat de eilanden een structurele bijdragen van het rijk krijgen voor elektriciteit en drinkwater. De bijdrage voor Bonaire is hoger (64%), omdat Bonaire tevens een bijdrage voor riolering en afvalwaterzuivering krijgt.
De project bijzondere uitkering betreft de bijzondere uitkering natuurprojecten (natuurbeheer en –bescherming en landbouw). Daarnaast is er een structurele bijzondere uitkering voor rampenbestrijding en de incidentenorganisatie. De integrale middelen zijn de uitgaven voor volkshuisvesting.

De belangrijkste *conclusie* die kan worden getrokken voor het fysiek domein is dat er meer middelen naar de taken gaan dan de ondergrens van het referentiekader. Dit geldt niet alleen voor Bonaire en Saba, maar ook voor Sint Eustatius, omdat er voor een kleine $ 13 miljoen in het fysieke domein wordt geïnvesteerd (elektriciteit, drinkwater, afval, luchthaven). Het feit dat de eilanden de ondergrens (Saba) of minder dan de ondergrens (Bonaire en Sint Eustatius) uitgeven kan komen omdat het rijk meer uitgeeft. Zo leidt de bijdrage van IenM aan de riolering en afvalwaterzuivering op Bonaire ertoe dat het openbaar lichaam de middelen uit de vrije uitkering niet aan deze taak besteedt. De lagere uitgaven voor het fysiek domein kunnen echter ook komen doordat sommige taken minder uitgaven kennen (toezicht en handhaving, ruimtelijke ordeningen) of dat sommige uitgaven worden uitgesteld (beheer en onderhoud).

Figuur 3.2 Gemiddelde lasten fysiek domein
(percentage van de ondergrens van het referentiekader voor het fysieke domein)



Bron: bijlage 3a, 3b en de bouwstenen. Het betreft de taken 1a tot en met 5b. De ondergrens van het referentiekader is gecorrigeerd voor het percentage van de stijging van de vrije uitkering van 2012 – 2015.

Sociaal domein

In tabel 3.6 is een overzicht gegeven van de taken in het sociale domein en de *prioriteiten* die aan deze taken worden gegeven door het rijk en/of de openbare lichamen (OL).
De extra bijdrage van het rijk betreft in de eerste plaats onderwijshuisvesting. Het *rijk* investeert in het inhalen van achterstallig onderhoud. Daarnaast zijn er structurele middelen van het rijk die direct naar instellingen gaan. Het kan gaat dan om instellingen die zich richten op jongeren. Het gaat bijvoorbeeld om buitenschoolse opvang (dit maakt onderdeel uit van de taak kinderopvang), jongerenprojecten (activiteiten voor oudere kinderen) en ondersteuning van tienermoeders.

De *integrale middelen* (im) zijn afzonderlijk in de tabel aangegeven, omdat het wel middelen uit een bijzondere uitkering betreft, maar de eilanden zelf hun prioriteiten stellen via het indienen van projecten. De middelen kunnen ingezet worden voor de taken kinderopvang, jongerenprojecten, armoedebestrijding, arbeidsbemiddeling, preventie verslaving (gezondheidszorg), maatschappelijke ondersteuning en sociale veiligheid. Voor 2015 – 2017 zijn er ook integrale middelen voor economische ontwikkeling.

De grootste bedragen worden besteed aan arbeidsbemiddeling, kinderopvang, jongerenprojecten (naschoolse activiteiten voor oudere kinderen), maatschappelijk werk en voor Bonaire ook de wijkenaanpak. Bij kinderopvang hoort de opmerking dat dit deels extra middelen bij de integrale middelen zijn die naar kinderopvang dienen te gaan.

Een duidelijke *eilandelijke* prioriteit, buiten de integrale middelen, is kunst, musea en overige culturele activiteiten. Een deel van deze activiteiten is gericht op toerisme. Leerplicht is ook een taak die de eilanden alle drie vervullen en waar ze meer aan uitgeven dan de ondergrens. Relatief weinig wordt uitgegeven aan leerlingenvervoer, onderwijs algemeen en cultureel erfgoed. Bij leerlingenvervoer geldt dat de uitgaven vooral de personeelskosten betreffen. De bussen en vooral het onderhoud ervan wordt niet altijd meegenomen bij de kosten.

De taak stimulering economie heeft bij Sint Eustius en Saba relatief weinig uitgaven. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de taak een enge definitie kent. Het gaat niet om stimulering van de economie in brede zin, want daar kan de zeehaven, werkgelegenheidsprojecten en dergelijke ook onder vallen. Het gaat om stimulering van de economie door toerisme te stimuleren of andere economische sectoren (zoals landbouw en visserij) of het Midden- en Kleinbedrijf te stimuleren. Ook voor armoedebestrijding geldt dat de definitie van de taak een aandachtspunt is. De taak armoedebestrijding kent een enge definitie. Armoedebestrijding in brede zin kan betrekking hebben op onderwijs, arbeidsparticipatieprojecten, kinderopvang enzovoorts. De taak armoedebestrijding is beperkt tot maatregelen voor korte termijn ondersteuning van mensen, zoals voedselpakketten, betalen van begrafeniskosten, het incidenteel betalen van een elektriciteitsrekening en dergelijke.

Tabel 3.6 prioriteiten in het sociale domein

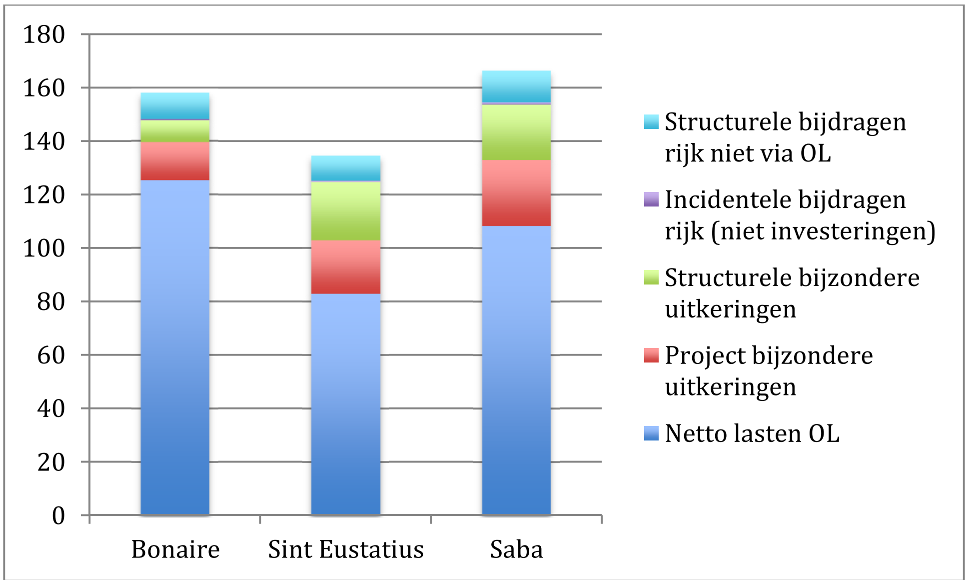
		Bonaire	**Sint Eustatius**	**Saba**
8a	Onderwijshuisvesting	rijk / --	rijk /--	rijk / -
7c	Kinderopvang	rijk / im / -	im / +	im / ++
7f	Jongerenprojecten	rijk / im / ++	im / +/-	rijk / +/-
6b	Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie	im / ++	im /-	im / ++
6a	Armoedebestrijding	Im / ++	im / --	im / ++
6c	Stimulering economie	im / ++	im/ -	im/ -
7ab	Preventieve gezondheidszorg en preventieve (jeugd)zorg	im / -	im / +	+
7d	Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen	im / -	im / ++	im / --
7e	Sociale veiligheid (waaronder wijken)	im / ++	im / -	-
8e	Bibliotheken	rijk / +	rijk / +	rijk / +/-
9a	Kunst, musea en overige culturele activiteiten	++	++	++
8	Leerplicht	+/-	+	+
9c	Sport	++	++	-
8d	Sociale kanstrajecten jongeren	+/-	+/-	+
9b	Cultureel erfgoed, archief	+/-	--	--

		Bonaire	Sint Eustatius	Saba
	en archeologie			
8b	Leerlingenvervoer	-	--	+/-
8f	Onderwijs algemeen	+	-	--

Bron: bouwstenen
Toelichting tabel 3.6
- *im betekent inzet van integrale middelen*
- *zie verder tabel 3.5*

In figuur 3.3 zijn de bijdragen van het rijk en de eilanden aan de taken in het sociale domein weergegeven *gerelateerd aan het referentiekader* (gecorrigeerd voor de indexering van de VU). Investeringen zijn niet opgenomen in de figuur.
Figuur 3.3 laat zien dat Bonaire substantieel meer uitgeeft aan het sociale domein dan de ondergrens van het referentiekader (125%), Saba meer (108%) en Sint Eustatius minder (83%). De netto lasten van het openbaar lichaam plus de project bijzondere uitkeringen (integrale middelen) zijn voor Bonaire 139%, voor Sint Eustatius 103% en voor Saba 133% van de ondergrens van het referentiekader.
De bijzondere uitkeringen zijn de bijzondere uitkering publieke gezondheid en de Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ). De bijzondere uitkering publieke gezondheid is voor Bonaire beperkt, omdat een deel van deze middelen via de vrije uitkering loopt. Met deze bijzondere uitkeringen was bij het referentiekader al rekening gehouden. Dus deze zijn niet extra.
De structurele bijdragen van het rijk betreffen de middelen die niet via het openbaar lichaam lopen, maar direct aan instellingen, gericht op jongeren, worden verstrekt.

Figuur 3.3 Gemiddelde lasten sociaal domein
(percentage van de ondergrens van het referentiekader voor het sociale domein)



Bron: bijlage 3a, 3b en de bouwstenen. Het betreft de taken 6a tot en met 9c. De ondergrens van het referentiekader is gecorrigeerd voor het percentage van de stijging van de vrije uitkering van 2012 – 2015.

Het *beeld* van het sociale domein dat figuur 3.3 laat zien, is dat het sociale domein meer prioriteit heeft dan de ondergrens van het referentiekader bij het rijk en de openbare lichamen, met name bij Bonaire en Saba. Wat meer wordt uitgegeven aan het sociale domein wordt bij Bonaire

minder uitgegeven aan het fysieke domein. Bij Saba wordt vooral minder aan de eilandsbrede taken uitgegeven.
Bij dit beeld hoort overigens de nuancering dat het sociale domein veel niet-wettelijk verplichte taken kent. Deze taken kennen een relatief lage ondergrens in het referentiekader (omdat de ondergrens is gebaseerd op de mate waarin er verplichtingen zijn). Met andere woorden er wordt aan deze taken relatief snel meer aan uitgegeven dan de ondergrens van het referentiekader.

Eilandsbrede taken

In tabel 3.7 is een overzicht gegeven van de eilandsbrede beleidsvelden en de *prioriteiten* die aan deze beleidsvelden worden gegeven door het rijk en/of de openbare lichamen. De taken binnen de beleidsvelden burgerzaken, bestuur en bedrijfsvoering zijn niet altijd eenduidig te onderscheiden in de begrotingen. We hebben er daarom voor gekozen de bouwstenen op beleidsveldniveau te maken.

Voor de beleidsvelden burgerzaken, bestuur en bedrijfsvoering zijn incidentele bijdragen verstrekt door het *rijk.* Het gaat dan onder andere om de bijzondere uitkering WolBES / FinBES, de bijzondere uitkering Sociaal vangnet en de bijzondere uitkering inhalen achterstanden (bestuur en bedrijfsvoering) en de Piva – specialisten en apparatuur voor burgerzaken (bijdragen in natura). Een deel van deze bijdragen is in de periode 2009 – 2012 verstrekt, maar de besteding kan nog plaatsvinden in de periode 2013, 2014 en 2015.

Tabel 3.7 prioriteiten eilandsbrede taken

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Burgerzaken	rijk / -	rijk / +/-	rijk / -
Bestuur	rijk / +	rijk / +/-	rijk / +/-
Bedrijfsvoering	rijk / +	rijk / +	rijk / -

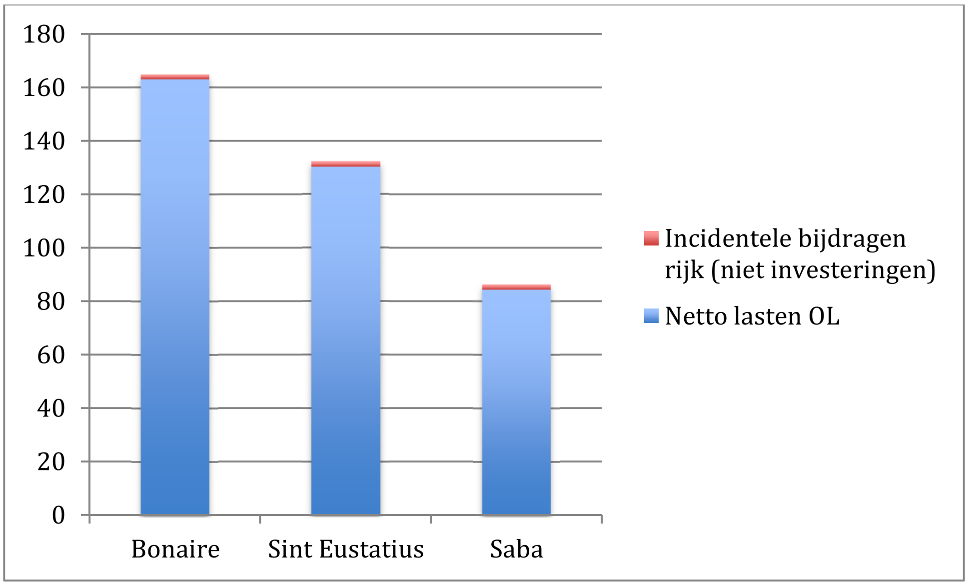
Bron: bouwstenen
Toelichting zie tabel 3.5

Alle drie de *eilanden* geven aan burgerzaken een bedrag uit dat ongeveer vergelijkbaar is of iets minder is dan de ondergrens. Aan bestuur en bedrijfsvoering wordt de ondergrens of meer uitgegeven, met uitzondering van Saba. Saba geeft minder uit aan bedrijfsvoering. De kosten voor bedrijfsvoering hangen samen met onder andere de omvang van het ambtenarenapparaat en de huisvestingskosten. In paragraaf 3.3 gaan we daar verder op in.

In figuur 3.4 zijn de bijdragen van het rijk en de eilanden aan de eilandsbrede taken weergegeven *gerelateerd aan het referentiekader* (gecorrigeerd voor de indexering van de VU). Investeringen zijn niet opgenomen in de figuur. Ook de doorloop van de incidentele bijzondere uitkeringen (Sociaal vangnet, WolBES en FinBES en inhalen achterstanden) zijn niet meegenomen. Zonder deze bijzondere uitkeringen is de bijdrage van het rijk voor deze beleidsvelden beperkt.

Concluderend Bonaire en Sint Eustatius geven meer uit dan de ondergrens en Saba minder. In deze taken zitten relatief veel vaste kosten, zoals het gebouw, personeelskosten en in het geval van de eilanden reiskosten. Op deze vaste kosten gaan we in paragraaf 3.3 financiële positie verder in.

Figuur 3.4 Gemiddelde lasten eilandsbrede taken
(percentage van de ondergrens van het referentiekader voor de eilandsbrede taken)



Bron: bijlagen 3a, 3b en de bouwstenen. Het betreft de beleidsvelden 10, 11 en 12. De ondergrens van het referentiekader is gecorrigeerd voor het percentage van de stijging van de vrije uitkering van 2012 – 2015.

3.2.3 Consequenties prioriteiten

Aan diverse taken wordt meer uitgegeven dan de ondergrens van het referentiekader. Tabel 3.4 laat zien dat het *rijk* voor circa 20% bijdraagt aan de eilandelijke taken. Waarvan tussen de 13% (Sint Eustatius) en 21% (Bonaire) niet gepland ten tijde van het referentiekader. Het gaat hierbij om de gemiddelde jaarlijkse bijdrage voor de jaren 2013 – 2015.
Daarnaast zijn er diverse grote investeringen. Sommige daarvan hebben consequenties voor de toekomstige uitgaven van de eilanden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de investeringen in onderwijshuisvesting, de luchthaven en afval. Deze investering hebben consequenties voor het onderhoud, waarbij we met onderhoud uitgaan van "eeuwigdurend" onderhoud dus ook vervangingsinvesteringen. Sommige investeringen hebben ook consequenties voor beheer. Dat is bijvoorbeeld voor het be- en verwerken van afval het geval.

Ook in de *eilandelijke uitgaven* zijn prioriteiten te zien. Dit betekent tevens dat er minder aan andere taken wordt uitgeven. Het gaat dan om:

- Taken die het rijk bekostigt. Zo verstrekt het Ministerie van IenM een bijdrage aan de riolering. Dit ontlast de begroting van Bonaire voor deze taak.
- Taken die op een lager niveau worden uitgevoerd. Het gaat dan met name om de taken milieu en toezicht en handhaving.
- Een verschuiving van lasten naar de toekomst. Het gaat dan veelal om onderhoudsuitgaven. Deels is de verschuiving terecht in die zin dat de investeringen nog dienen plaats te vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de luchthaven. Deze is hier wel al meegenomen, omdat deze investeringen zijn gestart.

Nog niet begrote lasten

De prioriteitstelling brengt een belangrijke vraag met zich mee, namelijk: welke lasten zijn niet begroot, maar zijn wel nodig komende periode? Indien we uitgaan van duurzaamheid van investeringen dan hebben investeringen consequenties voor de onderhouds- en kapitaallasten.

In de bouwstenen zijn we nagegaan of onderhouds- en kapitaallasten van nieuwe investeringen / investeringen waar geen achterstallig onderhoud is voldoende zijn begroot (bijlage 4). Daarnaast zijn er andere nog niet begrote bedragen geïnventariseerd, die bijvoorbeeld horen bij taken die wel in ontwikkeling zijn, maar nog niet helemaal zijn meegenomen. In tabel 3.8 is een overzicht opgenomen van de "nog niet begrote lasten". We willen hierbij benadrukken dat deze "nog niet begrote lasten" niet per se willen zeggen dat de eilanden geen prioriteit bij deze taken leggen. Het zijn veelmeer lasten die uitgesteld kunnen worden, maar die op termijn wel (veelal hoger) terugkomen.

Tabel 3.8 Nog niet begrote lasten
(in dollars)

	Taak	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
1d	Afval	0	380.000	140.000
2a	Luchthaven	800.000	415.000	320.000
3d	Landbouw en visserij	0	0	30.000
7ab	Preventieve (jeugd) gezondheidszorg en preventieve jeugdzorg	750.000	0	0
7c	Kinderopvang	0	0	200.000
8a	Onderwijshuisvesting	2.550.000	655.000	105.000
8b	Leerlingenvervoer	310.000	180.000	0
8e	Bibliotheken	0	0	15.000
9c	Sport	525.000	145.000	50.000
12	Bedrijfsvoering	0	0	220.000
		4.935.000	**1.775.000**	**1.080.000**

Bron: bouwstenen

Inloop wettelijke taken

Een aantal van de taken met posterioriteit is wettelijk verplicht. Het gaat veelal om taken betreffende milieu en toezicht en handhaving. Ook aan ruimtelijke ordening wordt minder uitgegeven. Ruimtelijke ordening en toezicht en handhaving hangen qua kosten deels samen. Het is daarom niet altijd eenduidig te onderscheiden hoeveel kosten op de ene taak en hoeveel op de andere betrekking hebben. Dit laat onverlet dat de totale lasten voor die taken lager zijn dan de ondergrens. Een reden hiervoor is overigens ook dat deze taken relatief nieuw zijn. Ze moeten dus, meer nog dan sommige andere taken, worden ontwikkeld.

Ontwikkeling of niet? In de commentaarronde van dit onderzoek hebben we de vraag gesteld of deze wettelijke taken ingelopen dienen te worden of niet. Dit heeft het beeld opgeleverd dat de taken samenhangen met de verdere ontwikkeling van de eilanden. Bij eventuele grotere projecten, zoals het verplaatsen van een haven, is een ruimtelijk ordeningsbeleid, toezicht, handhaving en milieu van belang. Ook bij een verdere economische ontwikkeling van de eilanden op bijvoorbeeld toeristisch gebied is bescherming van het koraalrif essentieel. Algemeen werd geconcludeerd dat de taken wel ontwikkeld dienen te worden, maar dat dit tijd kost en dat de behoefte verschillend is per eiland en tevens afhangt van de toekomstige economische en ruimtelijke ontwikkelingen.

Britse eilanden Omdat toezicht en handhaving een taak is waarbij de kleinschaligheid van de eilanden het complex maakt deze taak goed te ontwikkelen hebben we onderzocht of dit vraagstuk ook speelt op de Britse eilanden en/of er op de Britse eilanden een handige werkwijze is gevonden voor deze taak. In tekstkader 3.2 hebben we de conclusie opgenomen. Op hoofdlijnen zijn de problemen op de Britse eilanden herkenbaar. De Britse eilanden lopen niet vooruit op de Caribisch Nederlandse eilanden. We hebben daarom geen aanbevelingen gevonden vanuit de Britse eilanden voor de Caribisch Nederlandse eilanden (zie ook bijlage 5).

Tekstkader 3.2 Vergelijking met de Britse eilanden: toezicht en handhaving

De openbare lichamen zijn formeel belast met het toezicht en handhaven op een groot aantal beleidsdomeinen. Tussen de drie eilanden bestaan grote verschillen in de capaciteit die binnen de formatie wordt aangewezen voor deze taak. Daar waar Bonaire een eigen directie toezicht en handhaving heeft met 56 fte, ontbreekt een dergelijke organisatieonderdeel op Saba en Sint Eustatius.

De British Overseas Territories (BOT's) zijn op dezelfde beleidsdomeinen verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. In de praktijk blijken zij niet in staat toezicht en handhaving op een Europees niveau uit te oefenen. Enerzijds heeft dit te maken met ontbrekende of onvolledige wetgeving die ertoe leidt dat er geen eenduidig handhavingskader is, anderzijds ontbreekt de capaciteit en expertise om doelmatig te kunnen handhaven. Van de zijde van de BOT's werd naar voren gebracht dat de doelmatigheid extra belemmerd wordt door het feit dat toezicht en handhaving doorgaans niet ondergebracht zijn in één organisatieonderdeel maar verspreid over verschillende directies. Wat dat betreft heeft Bonaire een streepje voor op de BOT's.

Om het gebrek aan capaciteit te compenseren wordt op verschillende Caribische eilanden beroep gedaan op de burgers. Dat kan zijn voor het melden van overtredingen van de voedsel- en warenwetten (bijvoorbeeld in restaurants), maar ook voor het illegaal dumpen van afval of het illegaal vissen op beschermde vissoorten binnen de territoriale wateren (zie verder bijlage 5).

Raming kosten Gezien de ontwikkelingsfase van de taken toezicht en handhaving en milieu is de raming van deze kosten relatief onzeker. Tabel 3.9 geeft geraamde bedragen voor deze taken met de raming uit het referentiekader als uitgangspunt. In het referentiekader was al rekening gehouden met de Vrom BES. De raming is daarmee gebaseerd op de wettelijk verplichte (zie verder bijlage 4 bouwstenen).

Tabel 3.9 Inloop wettelijke taken
(in dollars)

		Bonaire	Sint Eustatius	Saba
3b	Milieu	3.500.000	750.000	400.000
5b	Toezicht en handhaving	1.500.000	600.000	600.000
		5.000.000	**1.350.000**	**1.000.000**

Bron: bouwstenen

3.3 Financiële positie

Een van de onderzoeksvragen betrof de mate waarin de middelen steeds uitgeput zijn geweest. En indien dit niet het geval was, wat daar de reden voor was, zoals de liquiditeitspositie, aflossing renteloze leningen en de opbouw van het weerstandsvermogen. Deze vraag betreft in wezen de vraag of de baten en lasten toekomstbestendig zijn oftewel: wat is het beeld van de financiële positie van de eilanden?

Er zijn diverse manieren om de financiële positie van een overheid te meten. In het algemeen is voor gemeenten van belang[6]:

- Sluit de (meerjaren) begroting? dat wil zeggen worden de structurele lasten gedekt door structurele baten?
- Is de begroting wendbaar? bijvoorbeeld wat is het percentage van de vaste lasten van de totale lasten?
- Wat zijn de risico's in de lasten? bijvoorbeeld wat is de schuldpositie als percentage van het begrotingstotaal? hoe hoog zijn de materiële vaste activa als percentage van de lange schulden? Wat zijn de voorraden grond als percentage van het begrotingstotaal? En hoe groot is het weerstandsvermogen?

De eilanden kennen andere regels ten aanzien van de begroting en financiering dan gemeenten. De drie hierboven genoemde onderdelen - de sluitenheid van de begroting, de wendbaarheid en de risico's – zijn ook voor de eilanden relevant, maar de invulling van deze onderdelen kan afwijkend zijn ten opzichte van gemeenten. We gaan hieronder in op de drie onderdelen van de financiële positie.

3.3.1 Sluitende begroting

De eisen die de FinBES aan de eilanden stelt betreffen: een sluitende begroting (het College financieel toezicht BES (Cft) heeft hier toezicht op) en geïntegreerd middelenbeheer (eveneens via het Cft). Indien er een renteloze lening wordt aangevraagd adviseert het Cft hierover. Hieronder gaan we in op de bevindingen van het Cft omtrent met name de sluitende begroting.

Begrotingstoezicht Cft In artikel 17 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) is voorgeschreven dat het College financieel toezicht de ontwerpbegroting toetst aan de criteria opgenomen in artikel 19 van de FinBES dat is: de sluitendheid van de begroting, de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam (0%), of de begroting is ingericht volgens het Besluit begroting en verantwoording BES (BBV BES), of de baten en lasten in overeenstemming zijn met de best mogelijke inschatting van reeds aangegane financiële verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen, of de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten geen onaanvaardbare risico's met zich mee brengen voor toekomstige begrotingsjaren en of de begroting toelaatbaar is uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer. Op de risico's gaan we in 3.3.3 in. Hier focussen we op de sluitende begroting.

Wat betreft de *sluitendheid van de begroting* merken we op dat de begroting van de eilanden volgens artikel 15 van de FinBES in evenwicht moet zijn. Dit is niet verder geduid. Het desbetreffende artikel van de Gemeentewet (artikel 189, tweede lid) luidt: *De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.* Dit gemeenten zijn daardoor expliciet verplicht een structureel sluitende

[6] Gebaseerd op het rapport *"vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten"* van de Adviescommissie van de VNG, april 2014.

begroting te hebben. Met andere woorden de eilanden kunnen in principe volstaan met een incidenteel sluitende begroting, daar waar gemeenten een structureel sluitende begroting dienen te hebben [7].

De hierboven genoemde punten van het toezicht op de ontwerpbegroting komen terug in de adviezen van het Cft over de begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening. Indien we naar de adviezen van het Cft op de jaarrekening 2013, begroting 2014, 2e begrotingswijziging 2014 en begroting 2015 kijken zien we het volgend beeld:

Bonaire Er is een overschot op de gewone dienst voor aflossingen en investeringen. Wel merkt het Cft op dat het begrotingsbeeld “onrustig” is dat wil zeggen er zijn omvangrijke begrotingswijzigingen in het jaar. Dit kwam onder andere doordat investeringen wat meer tijd nodig bleken te hebben voor ze tot uitgaven leidden. Rechtmatigheid, financieel beheer en weerstandsvermogen zijn nog in ontwikkeling. De liquiditeitspositie was een punt van aandacht, maar is in 2014 verbeterd en is momenteel niet zorgelijk.

Sint Eustatius In 2014 ontstond gedurende het jaar een tekort. Dit is incidenteel opgelost, maar niet structureel (dat wil zeggen met onder andere een onttrekking aan de reserve is het tekort voor het lopend jaar opgelost). Het Cft heeft Sint Eustatius geadviseerd structurele maatregelen te treffen (advies tweede begrotingswijziging 2014).
Er is geen beleid rond het weerstandsvermogen, de ontwikkeling van rechtmatigheid en het financieel beheer stagneren. De liquiditeit is verbeterd doordat depositorekeningen zijn opgeheven.

Saba Er is een overschot op de begroting. De liquiditeitspositie verslechtert en is een punt van aandacht. Een belangrijke reden voor de slechte liquiditeitspositie van Saba lijkt te liggen bij de start op 10/10/10; Saba had toen een schuld van circa $ 600.000 door het betalen van oude schulden in 2008. Dergelijke betalingen zijn in het algemeen betaald via werkkapitalen van het rijk. Deze schulden van Saba waren echter te laat in beeld waardoor ze buiten de werkkapitalen vielen.
Er is aandacht voor rechtmatigheid, financieel beheer en weerstandsvermogen. De eerste twee zijn ongeveer op orde.

3.3.2 Wendbaarheid begroting

Middelen kunnen niet onbeperkt worden verschoven tussen taken. Een deel van de middelen zit vast in bijvoorbeeld personeelslasten, huisvestingslasten of andere langdurige verplichtingen. Voor een beeld van de financiële positie is daarom ook de wendbaarheid van de begroting van belang; wat kan er op redelijke termijn worden gewijzigd om de begroting weer sluitend te krijgen bij bijvoorbeeld financiële tegenvallers. Voor gemeenten gaat het dan om de vaste lasten als percentage van de totale begroting. Vaste lasten zijn met name: vaste personeelslasten, kapitaallasten en contracten. De definitie van vast is gelijk aan de periode van de meerjarenraming of langer (vier jaar en langer). Onder contracten kunnen ook verbonden partijen vallen afhankelijk van hoe de uittreding uit de verbonden partij is geregeld.

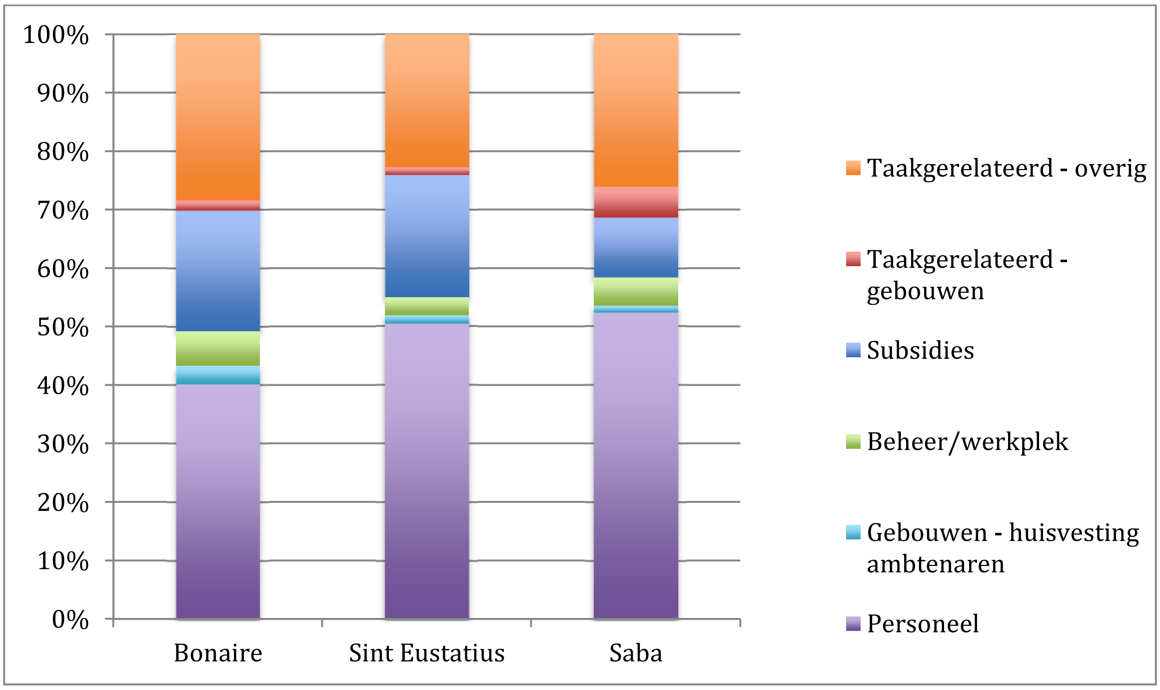
De onderdelen van de wendbaarheid van de begroting zijn ook voor de eilanden van belang met daarbij de kanttekening dat de wendbaarheid van de begroting bij de eilanden vermoedelijk

---

[7] Het financieel toezicht is gericht op toetsing van de ontwerpbegroting. Hieronder valt ook de toets op het criterium dat de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten geen onaanvaardbare risico’s met zich meebrengen voor toekomstige begrotingjaren (artikel 19 FinBES, tweede lid). Dit criterium is geen verplichting waaraan de begroting expliciet moet doen (artikel 15 FinBES).

kleiner is, omdat bijvoorbeeld het oversluiten van contracten minder eenvoudig is; bij veel taken is er weinig tot geen concurrentie en/of doet het openbaar lichaam de taken. Door middel van een schets van de verdeling van de uitgaven naar kostensoort geven we een beeld van de wendbaarheid van de begroting van de eilanden.

Figuur 3.5 Kostensoorten per eiland
(percentage van de bruto lasten, inclusief bijzondere uitkeringen, 2e begr. wijziging 2014)



Bron: begroting 2014 en 2e begrotingswijziging 2014 van de openbare lichamen

Toelichting figuur 3.5:

- *Personeel: Hieronder vallen bezoldigingen van personeel, toelagen, sociale lasten, werkgeversbijdragen pensioenfonds, en de kosten van inhuur van personeel van derden.*
- *Gebouwen - huisvesting ambtenaren: Hieronder vallen de kosten voor huur, onderhoud en kapitaallasten, ten behoefte van huisvesting ambtenaren.*
- *Beheer/werkplek: lasten voor beheer van gebouwen en werkplek personeel, zoals elektriciteit, water, onderhoud kopieermachines, telefoon, internet, schoonmaak, beveiliging, ten behoeve van huisvesting ambtenaren.*
- *Subsidies: verstrekte subsidies aan instellingen, verenigingen, stichtingen en andere organisaties.*
- *Taakgerelateerd - gebouwen: de kosten voor huur, onderhoud en afschrijving van overige gebouwen (dus niet voor de huisvesting van ambtenaren), zoals gebouwen bij de luchthaven en zeehaven, slachthuizen, onderwijshuisvesting, bibliotheek, en sportaccommodaties.*
- *Taakgerelateerd - overig: alle overige kosten gerelateerd aan de uitvoering van een taak, zoals kosten van aanschaf van bedrijfsmiddelen en materialen, dienstkleding, advertentiekosten, cursussen, advies- en controlekosten, juridische kosten en brandstof voor vervoermiddelen. Specifiek in het fysieke domein zijn dit daarnaast bijvoorbeeld ook kosten aan onderhoud van de wegen, schoonhouden landfill en elektriciteit voor staatverlichting. Specifiek in het sociale domein kan het gaan om inkomensoverdrachten zoals voor het leerlingenvervoer.*

Kostensoorten In figuur 3.5 zijn de kostensoorten als percentage van de bruto lasten gegeven. Deze figuur is inclusief bijzondere uitkeringen; het betreft dus de totale lasten van de openbare lichamen in een jaar (2014). De figuur is exclusief de bijdragen van het rijk die niet via het openbaar lichaam lopen.

De figuur laat zien dat Saba relatief veel personeelslasten heeft ten opzichte van met name Bonaire. Dit komt omdat Saba meer taken zelf doet (luchthaven, kinderopvang); het percentage aan subsidies is bijvoorbeeld kleiner. Het komt ook overeen met het beeld dat we in bijlage 5 geven dat erg kleine gemeenten relatief veel personeelslasten hebben (zie ook de samenvatting in tekstkader 3.2). De kosten voor huisvesting en de werkplek zijn op Sint Eustatius relatief laag en op Saba relatief hoog. Dit weerspiegelt onder andere dat op Saba de huisvesting is gerenoveerd.

Ambtenarenapparaat Een groot deel (tussen de 40 en 50%) van de lasten zijn personeelslasten. Deze hoeven overigens niet vast te zijn. Onder personeelslasten hebben we ook de kosten van inhuur meegenomen. Personeel wordt wel regelmatig als een knelpunt gezien. Enerzijds wordt vaak de vraag gesteld of het ambtenarenapparaat van de eilanden niet erg groot is. Anderzijds is het de vraag of de medewerkers die in dienst zijn wel voldoende zijn toegerust op hun (huidige) taken. Het gaat dan bijvoorbeeld om specialistische functies voor juridische zaken, ICT en financiën of meer beleidsmatig adviserende of projectleidersfuncties.
In bijlage 5 hebben we een globale vergelijking gemaakt met gemeenten, in het bijzonder de Waddeneilanden, en met enkele Britse eilanden (BOT's; Brittish Overseas Territories). De conclusies van deze vergelijking zijn opgenomen in tekstkader 3.3 hieronder. Het beeld dat hieruit komt is dat de formatie van de openbare lichamen niet opvallend groot is als het wordt afgezet tegen Nederlandse gemeenten en BOT's. Het onderdeel bedrijfsvoering is in Caribisch Nederland niet groter dan het Nederlandse landelijk gemiddelde en lijkt erg op die van de Waddeneilanden. Met hierbij de kanttekening dat er verschillen zijn in de taken.

In bijlage 5 wordt ook ingegaan op het vraagstuk van werving van personeelsleden in Caribisch Nederland en bij de BOT's. De algemene conclusie van deze vergelijking is dat de beelden overeenkomen. Ook de BOT's hebben moeite met het vervullen van bepaalde functies: hoe hoger de opleidingseisen en hoe gespecialiseerder de functie, hoe groter de geneigdheid tot het werven van kandidaten buiten het eilandgebied bij de BOT's. Als voorbeelden zijn juridische en financieel-fiscale posities genoemd. Deze blijken in de praktijk vaak niet vanuit de eigen gemeenschap ingevuld te kunnen worden.

Tekstkader 3.3 Vergelijking met de Britse eilanden: vergelijking formatie

De vergelijking van de formaties van de openbare lichamen van Caribisch Nederland met Nederlandse gemeenten en de Britisch Overseas Territories (BOT's) brengt veel overeenkomsten aan het licht. Nederlandse gemeenten hebben een gemiddelde formatieratio van 8 ambtenaren per 100 inwoners. De Waddengemeenten hebben daarentegen formatieratio's tussen de 13 en 22. Waarbij geldt hoe kleiner het eiland hoe hoger de ratio. Eenzelfde patroon zien we terug in Caribisch Nederland. Voor Bonaire is de formatieratio 18 terwijl die voor het kleine Saba maar liefst 76 bedraagt. Ook in vergelijking met Anguilla en de British Virgin Islands (BVI) zijn de formaties goed vergelijkbaar. De formatieratio van het kleine Anguilla bedraagt namelijk 22 terwijl die van de BVI 15 is.

Het vinden van geschikt personeel voor het openbaar bestuur is een grote uitdaging. Met name het lokale aanbod in Caribisch Nederland van hoog gekwalificeerd en gespecialiseerd personeel is te gering om de formatie van de openbare lichamen te bemensen. Op de BOT's spelen dezelfde problemen. Om toch de vacante posities in te kunnen vullen wordt daar gerekruteerd op de omringende eilanden en wordt met toelages en aanvullende voorzieningen getracht oud ingezetene van de eilanden te verleiden de baan te accepteren.

Huisvesting Op zowel Sint Eustatius als Bonaire is huisvesting van de medewerkers een probleem in die zin dat op beide eilanden de medewerkers op diverse locaties werkzaam zijn. Dit heeft een aantal nadelen, waaronder dat het benutten van ICT-mogelijkheden ingewikkelder/ duurder is. De gebouwen zijn in wisselende staat, maar hebben veelal achterstallig onderhoud of zijn, vooral op Sint Eustatius, niet geschikt als arbeidsplek. Het rijk heeft met Sint Eustatius een convenant afgesloten voor een nieuw gebouw waarin zowel medewerkers van het RCN als van het openbaar lichaam werkzaam zullen zijn. Versnippering, ontbrekende ICT- verbindingen en achterstallig onderhoud worden dan opgelost. Voor Bonaire is er ook een dergelijk plan, maar is er nog geen getekend convenant. Bij Bonaire is de veronderstelling dat het nieuwe gebouw kosten besparend werkt. Dit met name vanwege energiebesparing, omdat het gebouw duurzaam wordt gebouwd, de beheers- en werkplekkosten (beveiliging, back up systemen ICT), reistijd en vervoerskosten.
Op Saba is het overheidsgebouw in een goede staat. Het is enkele jaren geleden gerenoveerd met USONA middelen. Het gebouw wordt meegenomen in de onderhoudsplannen.

Contracten Voor diverse taken hebben in ieder geval Sint Eustatius en Saba geen tot weinig keuze in instellingen of bedrijven die taken uitvoeren. Zo zijn er op Bonaire 22 kinderopvanginstellingen, op Sint Eustatius één formele en één die wellicht een dergelijke status krijgt. Op Saba is er één instelling die bovendien onderdeel uitmaakt van het openbaar lichaam. Ook voor andere taken, zoals afval, is er een beperkte keuze. De vuilnisophalers op Saba en Sint Eustatius zijn in dienst van het openbaar lichaam. Het beheer van de vuilnisbelt op Saba wordt uitbesteed aan een contractor. Op Bonaire verzorgt Selibon het ophalen van het afval en de vuilnisbelt. Selibon is een overheidsbedrijf.

3.3.3 Risico's

Voor een duurzaam financieel beleid is het van belang de risico's goed in beeld te hebben. Gemeenten, en ook de eilanden, zijn daartoe verplicht paragrafen in hun begroting en jaarrekening op te nemen. Deze paragrafen geven "dwarsdoorsneden" van de begroting of rekening voor onderwerpen waarbij vaak risico's worden gelopen en die vaak verspreid in de begroting of rekening staan. Voor gemeenten gaat het dan om: onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen, heffingen, grond, bedrijfsvoering, treasury en weerstandsvermogen. De eilanden kennen eenzelfde verplichting, maar hoeven geen treasuryparagraaf op te stellen, omdat ze niet mogen lenen, behalve bij de rijksoverheid. Grond is voor de eilanden ook wat minder relevant, in die zin dat er vooralsnog beperkt risico's mee worden gelopen. We beperken ons hier daarom op onderhoud kapitaalgoederen, weerstandsvermogen, verbonden partijen en heffingen.

Onderhoud kapitaalgoederen Recente investeringen worden door de eilanden geactiveerd. Activeren is van belang voor de spreiding van de lasten over de gebruiksperiode. Activeren is ook essentieel om al het beheer, onderhoud en kapitaallasten in beeld te hebben. Aandachtpunt daarbij is dat bijdragen van derden (de rijksoverheid of de EU) ook geactiveerd moeten kunnen worden. Wat betreft bijdragen via bijvoorbeeld bijzondere uitkeringen kan dat[8]. Investeringen die door het rijk worden gedaan en waarvan de activa vervolgens worden overgedragen aan de eilanden kunnen niet worden geactiveerd. Het gaat dan bijvoorbeeld bij onderwijshuisvesting. Op Bonaire is de investering van het Ministerie van OCW $ 34,9 miljoen in onderwijshuisvesting. De totale investering is $ 54 miljoen. Ook activa reeds in bezit, maar in het verleden niet

[8] Artikel 54, tweede lid, van het BBV BES luidt*: Bijdragen van derden die in directe relatie staan met een actief mogen op de waardering daarvan in mindering worden gebracht.* Dit betekent ook dat de bijdragen kunnen worden geactiveerd.

geactiveerd, kunnen niet alsnog worden geactiveerd. Voor het inzicht in de kapitaallasten is een overzicht van alle bezittingen fundamenteel. Dit kan ook extracomptabel.

Daarnaast dient er voor alle kapitaalgoederen een onderhoudsplan te zijn. Hier zijn wel stappen gezet, maar desalniettemin is het ook duidelijk dat onderhoud een van de eerste posten is om op te bezuinigen. Zo heeft Saba deze post voor de komende begroting deels weggeschrapt. Het financieel toezicht richt zich niet direct op het onderhoud. Dat wil zeggen het Cft stimuleert het hebben en volgen van onderhoudsplannen, maar het ontbreken van plannen, of de uitvoering van de plannen is tot nu toe geen zelfstandige reden voor maatregelen.

Verbonden partijen De eilanden kennen minder verbonden partijen dan gemeenten. Desalniettemin zijn er diverse risico's, zoals de overheidstelecommunicatiebedrijven en wel met name Satel en Eutel en de luchthaven (Bonaire). Deze risico's zijn groot, omdat telecommunicatie, de luchthaven en diverse andere taken noodzakelijk zijn in het algemeen en op de eilanden sterk afhankelijk zijn van één partij.

Heffingen Een substantieel deel van de inkomsten komt uit toerisme (duikersheffing, autoverhuurbelasting, logeergastenbelasting) en/of van mobiliteit (luchthaven, zeehaven). Dit betekent een zekere kwetsbaarheid van de eigen inkomsten. Met name haveninkomsten zijn substantieel (circa $ 2 miljoen Bonaire, $ 800.000 Sint Eustatius). Enige kwetsbaarheid in de inkomsten is er dus wel. Hierbij dient opgemerkt te worden dat Bonaire meer kan uitgeven dan in het referentiekader (ondergrens) opgenomen, omdat ze meer algemene middelen verwerven.

Weerstandsvermogen Het weerstandsvermogen is bedoeld op risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen kan op een aantal manieren worden onderscheiden, zoals middelen die direct beschikbaar zijn als er een probleem is (groter dan de verplichte post onvoorzien) en middelen die op termijn kunnen worden vrijgespeeld. Voor het direct beschikbaar hebben van middelen heeft Saba als beleid dat $ 2 miljoen wenselijk is. Middelen die op termijn beschikbaar kunnen komen zijn bij gemeenten bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit.
Saba heeft vastgesteld beleid rond het weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen is echter nog niet gevormd. Bonaire heeft wel contouren van beleid voor het weerstandsvermogen, maar nog geen formeel vastgesteld beleid. Bonaire heeft een begrotingsoverschot, maar bestemt dit voor investeringen. Sint Eustatius heeft geen beleid voor weerstandsvermogen en onttrekt in 2014 middelen aan de reserve voor het sluitend maken van de begroting. Deze middelen zijn er. Dus in zekere zin wordt het weerstandsvermogen nu ingezet voor het huidige beleid.

3.4 Conclusies en adviezen

In paragraaf 3.1, 3.2 en 3.3 is beschreven welke middelen er zijn voor de eilandelijke taken, welke taken er zijn, welke ontwikkelingen en welke prioriteitstelling we zien en wat daar de consequenties van zijn. Ook hebben we een beeld geschetst van de financiële positie. Op basis hiervan geven we in 3.4.1 de conclusies en adviezen voor de hoogte van de vrije uitkering en in 3.4.2 voor de verbetermogelijkheden.

3.4.1 Hoogte vrije uitkering en dynamiek

Conclusie 1a) Hoogte vrije uitkering

- De taken en de wettelijke vereisten aan de taken zijn niet of beperkt veranderd.
- De uitgaven voor de eilandelijke taken zijn voor veel taken hoger dan de ondergrens van het referentiekader, met name door rijksinvesteringen of rijksbijdragen. In de periode 2013 – 2015 zijn de gemiddelde jaarlijkse extra bijdragen van het rijk aan de eilandelijke

taken $ 15,1 miljoen. Daarnaast zijn er investeringen voor ruim $ 120 miljoen. Ook zijn er bijdragen in natura. Wij concluderen dan ook dat de ondergrens voor veel taken blijkbaar niet voldoende wordt geacht; zowel in het fysieke als sociale domein zijn er extra uitgaven van het rijk.

- De rijksprioriteiten hebben gevolgen voor de eilandelijke begroting. Enerzijds kunnen rijksuitgaven ertoe leiden dat de eilanden minder uitgeven (zoals bij de riolering op Bonaire). Anderzijds betekenen meer rijksuitgaven, met name bij investeringen, soms ook hogere structurele lasten bij de eilanden. In dit geval is artikel 87 van de FinBES van toepassing[9]. Dit artikel wordt in de praktijk weinig toegepast.
- De eilanden prioriteren binnen hun begroting; hogere uitgaven aan bepaalde taken betekent lagere uitgaven aan andere taken. Daarbij worden kosten die kunnen worden uitgesteld naar de toekomst geschoven. Het gaat dan met name om beheer en onderhoudskosten, waar we ook groot onderhoud en vervanging onder verstaan. Te lang uitstellen leidt tot kapitaalvernietiging.
- De eilanden dienen een sluitende begroting te hebben. Het financieel toezicht is gericht op de ontwerpbegroting. Deze dient onder andere te sluiten en volgens het BBV BES te zijn opgesteld. Het volstaat in wezen dat de begroting incidenteel sluit. Er is wel aandacht voor onderhoud, het Cft stimuleert het hebben en volgen van onderhoudsplannen, maar het ontbreken van plannen of de uitvoering van de plannen is tot nu toe geen zelfstandige reden voor maatregelen.
- Een posterioriteit van de eilanden is het verder ontwikkelen van toezichts- en handhavingstaken, milieu en ruimtelijke ordening. Dit is mede een gevolg van het toekennen van een hogere prioriteit aan andere taken in de fysieke sector, aan taken in de sociale sector of aan eilandsbrede taken.
- Een algemene conclusie, onder andere gebaseerd op de discussiepunten in de commentaarronde, is dat de eilanden onderling zo verschillend zijn dat taken en de ontwikkeling van taken maatwerk is. Verschillen in de wijze van ontwikkeling van taken en daarmee verschillen in beschikbare middelen zijn acceptabel. We hebben bij de adviezen daarom geen rekening gehouden met de verhouding van de bedragen tussen de eilanden.

Advies 1a) Hoogte vrije uitkering

Uitgaande van de huidige taken en prioriteitstelling en uitgaande van duurzaamheid van investeringen adviseren wij om de vrije uitkering:

- Voor Bonaire en Sint Eustatius te verhogen met de bedragen opgenomen in tabel 3.8 dat is voor Bonaire $ 4,9 miljoen, voor Sint Eustatius $ 1,8 miljoen en voor Saba $ 1,1 miljoen.
- Uitgaande van de noodzaak van het verder ontwikkelen van wettelijke taken, zoals toezicht en handhaving adviseren wij dat rijk en eilanden een gezamenlijke opzet (per eiland) maken voor de verdere ontwikkeling van deze taken in samenhang met de ontwikkeling van de eilanden. De bedragen in tabel 3.9 kunnen worden gezien als richtbedragen.

---

[9] Het eerste en tweede lid van artikel 87 van de FinBES luiden:

1. *Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke de financiële gevolgen zijn voor de openbare lichamen.*
2. *In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de openbare lichamen kunnen worden opgevangen.*

- Voor Saba stellen wij voor het liquiditeitsprobleem, dat in de periode van vóór 10/10/10 is ontstaan, te temporiseren door het verstrekken van een renteloze lening van $ 600.000 en deze te laten aflossen na de aflossing van de werkkapitalen 2008 – 2010. Anders gezegd: de schuld uit 2008 had onderdeel kunnen uitmaken van de werkkapitalen. Dit is niet gebeurd. Door een renteloze lening wordt dit alsnog gedaan. We willen hierbij benadrukken dat dit een uitzondering is, omdat het om een schuld van vóór 2010 gaat. In het algemeen is lenen voor schulden niet wenselijk.
- Pas artikel 87 van de FinBES systematisch toe.

Conclusie 1b) Dynamiek vrije uitkering

- De vrije uitkering wordt gecorrigeerd op basis van een gewogen gemiddelde van de daadwerkelijke inflatie op de eilanden. Dit gebeurt in het voorjaar op basis van cijfers van het CBS. Bij de inflatiecorrectie wordt de loon- en prijsuitkering gevolgd die andere begrotingen kennen. Dus indien daar de bijstelling wordt ingehouden gebeurt dat in principe ook op het BES-fonds. Echter aangezien de vrije uitkering de taken van de eilanden vrij nauwkeurig volgt, omdat de vrije uitkering een bedrag per eiland is gebaseerd op geschatte gemiddelde kosten van de taken, is inflatiecorrectie van relatief groot belang voor de eilanden. Ook geeft het inhouden of deels inhouden van de correctie onrust, onder andere omdat een inflatiecorrectie doorwerkt in de uitkering van alle volgende jaren.
- De huidige stijging van de kosten van eilandelijke taken hangen vooral samen met:
    - De ontwikkeling naar een voorzieningenniveau dat veelal hoger ligt dan de ondergrens van het referentiekader.
    - De stijging van bouwprijzen
    - Voor een aantal taken hangen de kosten samen met demografische ontwikkelingen. Dit is met name in het sociale domein het geval. Op dit moment wordt de stijging van de uitgaven echter met name veroorzaakt door de ontwikkeling van de taken. Bijvoorbeeld de eilandelijke uitgaven voor kinderopvang stijgen met name omdat de taak wordt ontwikkeld en in mindere mate vanwege een groeiend aantal kinderen.
- Een volledig kostengeoriënteerde vrije uitkering is op dit moment niet goed mogelijk, omdat er te weinig gegevens over kostenfactoren zijn. Bovendien heeft het maar beperkt toegevoegde waarde omdat de vrije uitkering geen fonds is dat verdeeld wordt tussen de eilanden (zoals het gemeentefonds via kostenfactoren wordt verdeeld tussen gemeenten). Bovendien zijn de drie eilanden uniek waardoor de kosten van taken eigenlijk ook met name bepaald kunnen worden door het volgen van ontwikkelingen op de eilanden en minder door onderlinge vergelijkingen of vergelijkingen met gemeenten. Wel is voor bepaalde taken is, op termijn, de toename van bijvoorbeeld het inwonersaantal van belang.

Advies 1b) Dynamiek vrije uitkering

- Corrigeer de vrije uitkering standaard op basis van een gewogen gemiddelde van de daadwerkelijke inflatie op de eilanden op basis van CBS cijfers. Dit ongeacht de correctie van andere rijksbegrotingen.
- Monitor de vrije uitkering om de twee jaar op belangrijke ontwikkelingen in de taken en de kosten van taken (vergelijkbaar met het onderhoudssysteem van het gemeentefonds).
- Volg daarbij de demografische ontwikkeling voor de taken die daar het gevoeligste voor zijn, te weten: arbeidsparticipatie, kinderopvang, onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer. Corrigeer de vrije uitkering indien nodig.

3.4.2 Mogelijke verbeteringen

Een van de onderzoeksvragen is of er kan worden geherprioriteerd. Een reactie die bijvoorbeeld het beeld van de uitgaven in paragraaf 3.2 oproept is of er niet teveel middelen naar de eilandsbrede taken gaan. De prioriteitstelling bij de taken van het rijk en de eilanden is een bestuurlijke en daarmee geen vraag die onderzoekstechnisch kan worden beantwoord. Wel zien wij verbetermogelijkheden voor het kader waarbinnen prioriteiten worden gesteld. Daar gaan we hieronder verder op in (conclusie en advies 2a).

Een andere vraag is of de middelen efficiënt en effectiviteit worden besteed. We hebben voor dit onderzoek per taak gekeken naar de uitgaven en de ontwikkeling van de taken, maar er heeft geen onderzoek plaats gevonden of de taak wel zo doelmatig mogelijk wordt uitgevoerd. De omvang van de ambtelijke organisatie hebben we vergeleken met Nederlandse gemeenten, met name met de Waddeneilanden en met de Britse eilanden. Hier kwam geen aanleiding uit naar voren om op de omvang van de formatie in te zoomen. Indien we in dit onderzoek vraagstukken tegenkwamen rond de uitvoering van taken kwamen die in grote lijnen neer op een tekort aan voldoende opgeleide en/of voldoende ervaren medewerkers. Op dit vraagstuk gaan we daarom hieronder in (conclusie en advies 2b).

Conclusie 2a) Integrale weging: geldstromen, verantwoording en toezicht

- In 2012 is rijksbreed voor de ondergrens van het referentiekader gekozen. Voor veel taken wordt de ondergrens van het referentiekader niet voldoende gevonden. Ook is er sprake van achterstallig onderhoud waarin wordt geïnvesteerd. De middelen worden door het rijk per taak ter beschikking gesteld. Dit betekent een beperkte integrale weging bij het rijk. Ook betekent het dat de eilanden volgend zijn.
- De wijze waarop middelen ter beschikking wordt gesteld verschilt per taak. De wijze waarop de eilandelijke taken worden bekostigd is daardoor niet transparant. Tot bepaalde hoogte is diversiteit van de manier waarop middelen ter beschikking worden gesteld inherent aan de diversiteit van de taken en de ontwikkeling van de taken. Dit geldt echter niet voor alle geldstromen.
- Een reden voor het verstrekken van bijzondere uitkeringen is de zorg dat de middelen worden besteed aan de voor het desbetreffend departement relevante taken. Het gaat er dan om dat het vraagstuk waar een minister voor verantwoordelijk is wordt aangepakt. Dit is een legitieme zorg en zou, zover mogelijk, gecombineerd kunnen worden, met een meer integrale weging.
- Een aanverwante zorg is dat uitgaven voor beheer en onderhoud van kapitaalgoederen, zoals onderwijshuisvesting, niet worden verdrongen door andere uitgaven. Dit omdat onderhoud tot bepaalde hoogte kan worden uitgesteld. Te lang uitstellen leidt echter tot kapitaalvernietiging. Ook dit is een legitieme zorg en zou, zover mogelijk, gecombineerd kunnen worden met een meer integrale weging.
- De zorg van de eilanden is dat prioriteiten teveel door het rijk worden bepaald en dat meer verantwoording en toezicht leidt tot bureaucratie en gebrek aan flexibiliteit. Dit laat onverlet dat het afleggen van verantwoording inherent is aan het verkrijgen van publieke middelen.
- Overheden in Europees Nederland werken veel samen op diverse manieren. Dat geldt ook, en veel sterker nog, voor Caribisch Nederland. De rijksoverheid en de openbaar lichamen zijn sterk wederzijds afhankelijk voor de ontwikkeling van de eilanden, onder andere door de kleinschaligheid en de geïsoleerde ligging. Dit betekent dat het maken van afspraken via convenanten en op andere manieren en het volgen van deze afspraken inherent is aan de situatie.
- De belangrijkste verantwoording voor een gemeente / openbaar lichaam is de verantwoording naar de gemeenteraad / eilandsraad. Dit is echter voor gemeenten niet de enige wijze van het afleggen van verantwoording. Veel gemeentelijke taken kennen

wettelijke verplichtingen. Hierover wordt op diverse wijze verantwoording afgelegd. Burgers en bedrijven, waar de taken relevant voor zijn, spreken overheden vaak aan, direct, via media, via de rechter of anderszins. Daarnaast zijn gemeenten vaak verplicht informatie te verschaffen aan het rijk via prestatie-indicatoren en andere informatie. Dit alles ongeacht of de middelen in het gemeentefonds zitten. De eilanden kennen minder wettelijke verplichtingen voor hun taken. Ook zijn burgers, bedrijven de media en anderen nog niet altijd even actief met het aanspreken van de overheid. Bovendien beperkt de kleinschaligheid en de geïsoleerde ligging de mogelijkheden voor een kritische blik van bijvoorbeeld een buurgemeente of provincie. Het afleggen van verantwoording over publieke middelen – breder dan aan de eilandsraad - op een niet bureaucratische en flexibele wijze is niet per definitie strijdig met het verkrijgen van algemeen besteedbare middelen.
- Integraal wegen betekent niet dat er geen afspraken gemaakt hoeven te worden of dat er geen ruimte is voor het afleggen van verantwoording van het openbaar lichaam aan de rijksoverheid. Integraal sturen betekent met name dat rijksbreed en eilandsbreed gezamenlijk wordt gekeken naar de ontwikkelingen, het beoogde voorzieningenniveau en de daaruit voortvloeiende prioriteiten.

Advies 2a) Integrale weging: geldstromen, verantwoording en toezicht

- Voeg structurele middelen zoveel mogelijk toe aan de vrije uitkering en houdt incidentele middelen er zoveel mogelijk buiten:
    - Structurele middelen, zoals de bijdrage aan drinkwater, riolering, de integrale middelen, Sociale Kanstrajecten Jongeren en publieke gezondheidszorg kunnen aan de vrije uitkering worden toegevoegd.
    - Middelen op het raakvlak van rijkstaken en eilandelijke taken kunnen worden verstrekt in de vorm van een bijzondere uitkering. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bijzondere uitkering voor rampenbestrijding en incidentenorganisatie en de middelen voor jongerenactiviteiten, die nu direct naar de instellingen gaan (de middelen aan Jong Bonaire, Rosa di Sharon, Mega D en Child focus).
    - Middelen die niet via het openbaar lichaam lopen en alleen maar zouden worden “doorgesluisd”, zoals subsidies voor elektriciteit en de Kamer van Koophandel, kunnen beter niet aan de vrije uitkering worden toegevoegd.
- Maak incidentele bijdragen zoveel mogelijk transparant. Dat kan bijvoorbeeld door er een “decentralisatie uitkering” van te maken. Decentralisatie uitkeringen in het gemeentefonds zijn uitkeringen die wel in het gemeentefonds zitten, maar niet in de algemene uitkering. Ze zijn daarom apart zichtbaar.
- In alle gevallen adviseren wij met het oog op de transparantie een jaarlijks overzicht te maken van welke middelen aan welk eiland worden verstrekt betreffende de eilandelijke taken.
- Een voorwaarde voor het overhevelen van structurele middelen naar de vrije uitkering is een gedegen en doelmatige verantwoording en toezicht hierop. Dat kan onder andere door:
    - Om de twee jaar afspraken te maken tussen de eilanden en het rijk over wat de taken zijn en de prioriteiten[10]. Dit kan worden beschouwd als een bundeling van alle afspraken uit diverse convenanten en andere afspraken. Vervolgens wordt dit ook iedere twee jaar geëvalueerd, waarna de afspraken worden bijgesteld.

[10] Het Periodiek OnderhoudsRapport gemeenten verschijnt jaarlijks. Gedacht wordt echter om de frequentie terug te brengen naar één maal in de vier jaar. Voor Caribisch Nederland stellen we twee jaar voor, omdat één jaar vaak blijkt te zijn. Omdat de taken en kosten nog in ontwikkeling zijn is één maal in de vier jaar vermoedelijk te lang.

- Een nieuwe, actuele functionele indeling voor de begroting te maken, die werkbaar is voor de eilanden en het financiële inzicht geeft dat de departementen nodig hebben. Dit betekent een aanpassing van de regeling functionele indeling BES.
- Financieel toezicht op een structureel sluitende begroting, met hierbij een expliciete mogelijkheid voor toezicht op het omgaan met beheer en onderhoud. De criteria hiervoor maken onderdeel uit van de tweejaarlijkse afspraken. Dit betekent een aanpassing van de FinBES.

Conclusie 2b) Ambtelijke organisatie

- Uit een globale vergelijking gemaakt met gemeenten, in het bijzonder de Waddeneilanden, en met enkele Britse eilanden (BOT's; Brittish Overseas Territories) blijkt dat de formatie van de openbare lichamen niet opvallend groot is als het wordt afgezet tegen Nederlandse gemeenten en BOT's. Het onderdeel bedrijfsvoering is in Caribisch Nederland niet groter dan het Nederlandse landelijk gemiddelde en lijkt erg op die van de Waddeneilanden. Met hierbij de kanttekening dat er verschillen zijn in de taken.
- Op alle drie de eilanden is er behoefte aan een verdere ontwikkeling van de ambtelijke organisatie. De precieze vraag verschilt per eiland. Saba heeft vooral behoefte aan vervulling van bepaalde plekken, vanwege benodigde specialistische kennis en / of beleidsmatige vaardigheden. Bonaire en Sint Eustatius willen graag dat medewerkers meer mogelijkheden hebben voor het volgen van opleidingen en het opdoen van kennis, door twinning en detachering (van Caribisch Nederland naar Europees Nederland en omgekeerd).
- De kleinschaligheid van de eilanden leidt ertoe dat er voor lange tijd een "wervingsvraagstuk" is op de eilanden, dat wil zeggen er zijn extra middelen nodig voor terugkeer van Caribisch Nederlanders en/of voor Europees Nederlanders die bepaalde, bijvoorbeeld specialistische, plekken vervullen. Dat dit vraagstuk blijvend is wordt bevestigd in de vergelijking met de Britse eilanden (bijlage 5).
- Evenals in Europees Nederland zijn cursussen voor bestuurders en eilandsraadsleden nodig, bijvoorbeeld na de verkiezingen.

Advies 2b) Ambtelijke organisatie

- Ieder eiland inventariseert de belangrijkste behoeften (welke plekken moeten vervuld, waar is het grootste kennisprobleem) en wat zijn mogelijke oplossingen (twinning, detachering enzovoorts).
- Deze oplossingen zullen extra middelen vergen. Wij stellen een jaarlijks bedrag voor Bonaire voor van $ 200.000 voor Sint Eustatius $ 150.000 en voor Saba $ 100.000. Dit bedrag is enerzijds bepaald op een bedrag van $ 500 - $ 750 gemiddeld per fte. Anderzijds is dit bedrag gebaseerd op een schatting van enkele grotere trajecten, zoals een uitwisseling voor een aantal medewerkers voor enkele weken. Ook is er gekeken naar opleidingsbudgetten uit incidentele bijzondere uitkeringen. Tot slot zijn we ervan uitgegaan dat alle functies in principe onder de reguliere uitgaven vallen. De budgetten zijn ter ondersteuning van de ambtelijke organisatie nodig vanwege de kleinschaligheid en geïsoleerdheid van de eilanden.
- De extra middelen maken onderdeel uit van de evaluatie van de twee jaarlijkse afspraken (zie advies 1b).

Hoofdstuk 4 Achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen

Een van de onderzoeksvragen betreft het ontwikkelen van scenario's voor toekomstige voorzieningenniveaus. Daarbij is ook de vraag gesteld hoe om te gaan met de middelen voor het inhalen van achterstallig onderhoud en / of ontwikkelwensen. Gedurende dit onderzoek is gebleken (onder andere in de gesprekken in de commentaarronde) dat er op dit moment wel behoefte is aan een inventarisatie van achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen en dat prioriteitstelling daarbij van belang is, maar dat er geen behoefte is aan scenario's. De reden hiervoor is met name dat er wordt gewerkt aan het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland. Via dit programma en overleg tussen departementen, eilanden en de Rijksvertegenwoordiger wordt reeds gesproken over prioriteitstelling. Scenario's en/of een vorm van prioriteitstelling vanuit dit onderzoek zou eerder verstorend werken dan dat het behulpzaam is.

In dit hoofdstuk staat in de eerste paragraaf de inventarisatie van het achterstallig onderhoud en de ontwikkelwensen centraal. In de tweede paragraaf gaan we in op de vraag hoe omgegaan zou kunnen worden met het inhalen van achterstallig onderhoud en / of ontwikkelwensen.

4.1 Inventarisatie van achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen

4.1.1 Uitgangspunten inventarisatie

Als basis voor de inventarisatie van het achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen hebben wij de *ontwikkelplannen* van de eilanden genomen. De wensen daarin hebben we ingedeeld in de korte en middellange termijn (circa vijf jaar). De lange termijnwensen zijn wel opgenomen in de bouwstenen, maar daar gaan we hier niet verder op in.

De ontwikkelplannen zijn soms reeds meer dan één jaar oud. Ook zijn de ontwikkelplannen niet volledig, omdat ze op de belangrijkste wensen en/of op investeringen zijn gericht. Daarnaast hebben ook departementen wensen. We hebben de inventarisatie daarom aangevuld met informatie uit specifieke *onderzoeken* en dergelijke (zie bijlage 7 bronnen) en met informatie uit *gesprekken* met departementen, de eilanden en stakeholders (zie bijlage 6). De gesprekken zijn gevoerd met ambtenaren. Met bestuurders op de eilanden is wel gesproken, maar dat was met name procesmatig van karakter.

Het *schatten* van toekomstige uitgaven en benodigde investeringen voor de eilandelijke taken van de drie eilanden kan alleen globaal. We hebben, zoals hierboven aangegeven, zoveel mogelijk bestaande bronnen gebruikt. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van *vuistregels* en/of schattingen van het aantal fte's. We hebben zoveel mogelijk geduid hoe is geschat. Door de informatie uit de documenten, gesprekken en berekeningen samen te brengen in een bouwsteen per taak en deze vervolgens weer te bespreken met departementen, eilanden en stakeholders heeft een controle op de informatie plaats gevonden. Deze controle heeft geleid tot de huidige bouwstenen (bijlage 4).

De drie eilanden zijn *verschillend van karakter.* Veel vragen of wensen zijn op hoofdlijnen wel vergelijkbaar (verbetering van de zeehaven, meer en betere kinderopvang), maar de omstandigheden en wijze van uitvoeren kan sterk verschillen. We hebben er voor gekozen zoveel mogelijk vanuit de eilanden zelf te inventariseren. Wel zijn wensen zoveel mogelijk op eenzelfde manier ingedeeld. Dit voor de duidelijkheid.

Meer informatie over de methode is opgenomen in bijlage 2. De bouwstenen per taak zijn opgenomen in bijlage 4. Hieronder geven we een samenvatting op hoofdlijnen van de wensen. In tabel 4.1, 4.2 en 4.3 zijn de ramingen voor de investeringen en de structurele uitgaven samengevat.

4.1.2 Ontwikkelingen fysiek domein

Bij Bonaire staan, wat betreft de investeringswensen in het fysieke domein, de zeehaven (Zuidpier en professionaliseren haven) en wegen bovenaan. Daarnaast zijn er gesprekken over afval met I&M. Ook is er de wens de luchthaven te professionaliseren en de capaciteit te vergroten.
Volkshuisvesting wordt eveneens belangrijk gevonden het gaat dan om een groter aanbod van woningen, een verhuurderssubsidie en verbetering van particuliere woningen.

Sint Eustatius wil de elektriciteitskabels ondergronds en vraagt hiervoor vermoedelijk EDF middelen aan van de Europese Unie. Deze aanvraag is niet voldoende om alle kabels ondergronds te leggen. Daarnaast zijn er investeringswensen wat betreft de verbetering van kwaliteit van telecommunicatie, uitbreiding van de capaciteit van de luchthaven en het verbeteren van de faciliteiten van de luchthaven, de veiligheid en capaciteit van de zeehaven en de wegen. De structurele lasten hangen vooral samen met de investeringen.

Investeringsprioriteit van Saba is de zeehaven. Het gaat dan vooral om betere bescherming. Daarnaast is volkshuisvesting een prioriteit. De meeste investeringen daarvoor lopen en zijn daarom hier beperkt opgenomen. Daarnaast zijn er zorgen wat betreft de levensvatbaarheid van de eigen woningbouwstichting.
Saba wil de kosten van elektriciteit omlaag brengen door meer zonne-energie en vraagt hiervoor middelen aan bij de Europese Unie. Ook het ministerie van EZ investeert in duurzame energie. De investering voor 2015 – 2017 is in bijlage 3a opgenomen, omdat deze reeds is toegezegd. Daarnaast ligt op de korte termijn het accent op het verbeteren van de drinkwaterkwaliteit. Daar worden al investeringen voor gedaan. De wensen betreffen aanvullende investeringen. Ook Saba wil de kwaliteit van telecommunicatie verbeteren en heeft daarnaast nog enkele wensen voor de wegen. Het gaat dan om de bescherming tegen vallende stenen.

4.1.3 Ontwikkelingen sociaal domein

In het sociale domein gaat het met name om structurele uitgaven en minder om investeringen. Taken waar relatief veel wensen zijn, zijn armoedebestrijding, kinderopvang en buitenschoolse opvang, jongerenprojecten en ondersteuning van kwetsbare groepen. Voor deze taken hangen wensen ook af van discussies over bijvoorbeeld de hoogte van de AOV en het minimumloon. Deze discussies vallen niet onder het onderzoek naar het BES-fonds. Wij gaan hier daarom uit van de huidige situatie. De geschatte bedragen voor armoedebestrijding, kinderopvang en buitenschoolse opvang en jongerenprojecten zijn daarom relatief omvangrijk.

Tabel 4.1 Achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen fysiek domein

			Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
Taak			Investering	Extra structurele lasten	Investering	Extra structurele lasten	Investering	Extra structurele lasten
1a	Elektriciteit		-	*0*	*5.150.000**	*0*	*3.750.000***	*0*
1b	Drinkwater	grijswater cisternes	0	0	0	0	1.400.000	0
		reverse osmosis fabriek	0	0	0	0	PM	0
1c	Riolering en afvalwaterzuivering		0	0	0	0	0	0
1d	Afval		1.950.000	335.000	0	0	0	0
1e	Begraafplaatsen		0	0	0	0	0	0
1f	Telecommunicatie		0	0	PM	0	PM	0
2a	Luchthaven	terminals	31.000.000	1.550..000	3.800.000	190.000	0	0
2b	Zeehavens	veiligheid	12.000.000	0	10.000.000	0	3.100.000	385.000
		professionalisering		400.000	0	0	0	0
2c	Openbaar vervoer		PM	PM	0	0	0	0
3a	Wegen, pleinen, e.d.	achterstallig onderhoud	80.000.000	715.000	17.350.000	300.000	500.000	300.000
		2e weg bij haven	0	0	0	0	PM	PM
3b	Milieu		0	0	0	0	0	0
3c	Natuurbeheer en -bescherming		160.000	415.000	0	520.000	0	530.000
3d	Landbouw en visserij		0	0	0	0	0	0
4a	Ruimtelijke ordening		0	100.000	0	0	0	0
4b	Gronduitgifte en - exploitatie		0	100.000	0	0	0	0
4c	Volkshuisvesting	verhuurderssubsidie	4.065.000	1.370.000	PM	PM	750.000	0
		renovatie	3.500.000	0	PM	PM	0	0
5a	Rampenbestrijding en incidentenorganisatie		0	0	0	0	0	0

Taak			Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
			Investering	Extra structurele lasten	Investering	Extra structurele lasten	Investering	Extra structurele lasten
5b	Toezicht en handhaving		0	0	0	0	0	0
	Totaal fysiek domein		**132.675.000**	**4.985.000**	**36.300.000**	**1.010.000**	**9.500.000**	**1.215.000**

** Sint Eustatius doet voor de 11e EDF een aanvraag van $ 2.450.000 voor het onder de grond leggen van de kabels van elektriciteit en telecommunicatie. De overige middelen worden aan het Ministerie van EZ gevraagd.*
*** Saba doet voor de 11e EDF een aanvraag van $ 3.750.000 voor zonne-energie. Daarnaast investeert het Ministerie van EZ in verduurzaming van energie (wind- en zonne-energie) zie daarvoor bijlage 3a.*

Tabel 4.2 Achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen sociaal domein

Taak			Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
			Investering	Structurele lasten	Investering	Structurele lasten	Investering	Structurele lasten
6a	Armoedebestrijding	bijzondere kosten	0	570.000	0	70.000	0	35.000
		maaltijden (voedselpakketen of voedselbonnen)	0	50.000	0	100.000	0	20.000
		schoolontbijt		90.000		140.000		0
		schuldhulpverlening	0	200.000	0	100.000	0	0
6b	Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie		0	200.000	0	300.000	0	200.000
6c	Stimulering economie		0	0	0	0	0	0
7ab	Preventieve (jeugd) gezondheidszorg en preventieve jeugdzorg	GHOR	0	PM	0	PM	0	PM
7c	Kinderopvang		0	3.395.000	0	475.000	0	0
	Buitenschoolse opvang		0	2.785.000	0	560.000	0	0
7d	Maatschappelijke ondersteuning		0	PM	0	PM	0	125.000+PM
		verslaafdenzorg e.d.	PM	0	0	0	0	0

Taak			Bonaire Investering	Bonaire Structurele lasten	Sint Eustatius Investering	Sint Eustatius Structurele lasten	Saba Investering	Saba Structurele lasten
7e	Sociale veiligheid	maatschappelijk werk e.d.	0	440.000	0	225.000	0	110.000
		safe house	100.000	960.000	0	310.000	0	150.000
7f	Jongerenprojecten		0	1.290.000	0	280.000	220.000	110.000
8a	Onderwijshuisvesting		0	0	0	0	0	0
8b	Leerlingenvervoer		0	0	0	0	0	0
8c	Leerplicht		0	0	0	0	0	0
8d	Sociale Kanstrajecten Jongeren		0	0	0	0	0	0
8e	Bibliotheken		100.000	50.000	0	0	0	0
8f	Onderwijs algemeen		0	0	0	0	0	0
9a	Kunst, musea en overige culturele activiteiten		0	50.000	600.000	135.000	300.000	150.000
9b	Cultureel erfgoed, archief en archeologie	monumentenzorg	0	270.000	7.500.000	450.000	0	0
		archief		50.000	0	PM	0	100.000
9c	Sport		0	0	0	0	75.000	0
			200.000	**10.400.000**	**8.100.000**	**2.695.000**	**595.000**	**1.000.000**

Tabel 4.3 Achterstallig onderhoud en ontwikkelwensen eilandsbrede taken

Taak			Bonaire Investering	Bonaire Structurele uitgaven	Sint Eustatius Investering	Sint Eustatius Structurele uitgaven	Saba Investering	Saba Structurele uitgaven
10	Burgerzaken: piva	Piva- specialist	0	60.000	0	60.000	0	50.000
		ICT-koppelingen / straatnaambordjes		40.000	50.000	0	0	0
11	Bestuur		0	PM	0	PM	0	PM
12	Bedrijfsvoering		0	PM	0	PM	0	PM

De taak maatschappelijke ondersteuning staat PM omdat er een werkgroep is ingesteld die onder andere deze taak onderzoekt. Dit naar aanleiding van het "Advies van de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland aan de Minister van VWS". In dit advies wordt een aantal leemtes geconstateerd in de langdurige zorg voor (geestelijk) gehandicapten en ouderen (te weinig plaatsen), taken die in Europees Nederland onder de WMO vallen en aanpalende taken, zoals armoedebestrijding en arbeidsomstandigheden.

Tot slot, zijn er ook wensen voor de jobprograms, zoals een breder aanbod op Saba (daar zijn nu met name opleidingen voor landbouw) en meer aanbod op Sint Eustatius en Bonaire en voor cultureel erfgoed (met name op Sint Eustatius) en het archief.

4.1.4 Ontwikkelingen eilandsbrede taken

Bij de eilandsbrede taken staan de meeste wensen PM. Het gaat dan bijvoorbeeld om een nieuw gebouw op Bonaire. Ook Sint Eustatius heeft deze wens en heeft daartoe al een convenant ondertekend met BZK. De kosten van de nieuwbouw zijn geschat. Wat dit precies aan kosten en vermoedelijk ook besparingen oplevert is wat lastiger in te schatten, omdat het dan niet zozeer om de huisvestingskosten gaat, maar meer om de energiekosten, ICT-kosten, kosten beveiliging, post, vervoer enzovoorts. Een eerste schatting vanuit een businesscase bij Bonaire is dat een nieuw gebouw circa $ 300.000 kan besparen.
Daarnaast spelen bij de eilandsbrede taken wensen die te maken hebben met de personele vervulling van taken, zoals ICT, financiën, juridische zaken, ondersteuning gezaghebber en opleidingsbudget voor medewerkers in het algemeen. Dit punt hebben we algemeen meegenomen onder ambtenarenapparaat (conclusie en advies 2b in paragraaf 3.4.2).
De vraag van met name Bonaire en Sint Eustatius voor ondersteuning bij burgerzaken is hier afzonderlijk opgenomen, maar zou in wezen ook kunnen worden gezien als vervulling van een specifieke functie.

4.2 Conclusies en adviezen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al aangegeven is gedurende dit onderzoek gebleken dat er op dit moment geen behoefte is aan scenario's vanuit dit onderzoek. Dit met name omdat er wordt gewerkt aan het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland. Via dit programma en overleg tussen departementen, eilanden en de Rijksvertegenwoordiger wordt reeds gesproken over prioriteitstelling. We gaan daarom hieronder alleen in op de vraag hoe omgegaan zou kunnen worden met het inhalen van achterstallig onderhoud en / of ontwikkelwensen.

4.2.1 Investeringen, aanbesteding en uitvoering

Conclusie 3a) Investeringen

- Investeringen voor achterstallig onderhoud of ontwikkelingen zijn van een ander karakter dan structurele uitgaven. Deze investeringsuitgaven zijn incidenteel. Het ligt daarmee niet voor de hand ze aan de vrije uitkering toe te voegen.
- Indien een departement besluit tot een investering en deze is voor een specifieke taak is dan heeft het geen toegevoegde waarde deze middelen over te hevelen naar bijvoorbeeld het BES-fonds. Indien departementen gezamenlijk besluiten tot investeringen (bijvoorbeeld voor een wijkenprogramma) dan heeft het wel een toegevoegde waarde de middelen te bundelen.
- Bij investeringen is duurzaamheid van belang. Zodra investeringen gereed zijn, en het desbetreffend gebouw of infrastructuur wordt overgedragen aan de eilanden, dienen de

structurele kosten in beeld te zijn. Tevens dient conform artikel 87 van de FinBES een voorstel te worden gedaan hoe de structurele lasten gedekt kunnen worden.

Advies 3a) Investeringen

- Laat investeringen voor het inhalen van achterstallig onderhoud of ontwikkelen van specifieke taken via departementale begroting lopen. Laat investeringen vanuit meerdere departementen via het BES-fonds lopen, maar neem ze niet op in de vrije uitkering.
- Indien er sprake is van gebundelde middelen kunnen hiervoor voorstellen worden gemaakt door de eilanden in samenwerking met de departementen. Een team van het eiland, de RV en het rijk kan vervolgens beslissen over de voorstellen.
- Bij alle investeringen worden de structurele lasten in beeld gebracht, als ook een voorstel voor hoe deze te bekostigen (verhoging vrije uitkering, verhoging tarieven of een andere prioriteitstelling).

Conclusie 3b) Aanbestedingen en uitvoering

Het is van belang dat investeringsprojecten effectief en efficiënt verlopen. Het gaat immers om grote bedragen en bovendien hebben investeringen gevolgen voor de structurele lasten. Indien een gebouw of machine niet goed onderhouden kan worden vanwege de keuze voor een bepaald systeem, materiaal of methode kan dat langdurig tot hogere kosten leiden.
Er zijn diverse ervaringen met investeringsprojecten op de eilanden. Daarbij treedt regelmatig een spanning op tussen benodigde specialistische kennis uit Europees Nederland en de lokale situatie (klimaat, oriëntatie op USA standaarden in plaats van Europese standaarden) en markt (veel kleine bedrijven en weinig grotere).

In bijlage 5 is een vergelijking met Britse eilanden opgenomen. Het gaat dan met name om meer rekening houden met lokale omstandigheden en lokale aannemers meer kansen bieden. In tekstkader 3.4 is de conclusie van deze vergelijking opgenomen.

Tekstkader 3.4 Vergelijking met de Britse eilanden: vergelijking aanbestedingen

Het aanbestedingsproces in Caribisch Nederland is geplaatst voor flinke uitdagingen. Afhankelijk van de gevraagde dienst of product wordt de lokale markt gekenmerkt door (quasi-)monopolies. Daarnaast kent de lokale markt ook een groot aanbod van kleine bedrijfjes met weinig vaste medewerkers die vaak niet in staat zijn aan de logistieke en administratieve vereisten te voldoen die doorgaans gesteld worden bij openbare aanbestedingen. Met deze kenmerken van de lokale markt is Caribisch Nederland niet uniek. Ook in de British Overseas Territories (BOT's) spelen soortgelijke problemen. Van de zijde van de Britse eilanden wordt verteld dat deze marktkenmerken een prijsopdrijvend effect tot gevolg hebben en de kwaliteit van de dienstverlening en geleverde producten onder druk zet. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat lokale werkgelegenheid een belangrijk argument vormt in het aanbestedingsbeleid: ook dan wanneer het door externe partijen de gevraagde dienst of product goedkoper geleverd kan worden, wordt vaak toch de voorkeur gegeven aan een lokale partij.
Aanbestedingen met een waarde boven een wettelijk bepaald minimum zijn op de BOT's gebonden aan strikte regels en procedures. Bovendien kennen de Britse eilanden het zogenaamde Tender Board die toeziet op strikte naleving van deze regels. Kleinere opdrachten hoeven echter niet aanbesteed te worden en lijken in de praktijk ingezet te worden als ruilmiddel in patronalistische relaties.

Advies 3b) Aanbestedingen en uitvoering bij gebundelde middelen

- Indien er sprake is van gebundelde middelen kunnen grote en/of specialistische projecten worden voorbereid en uitgevoerd door een specialist (zoals bij afval en luchthaven); de specialist overlegt met de eilanden. Kleinere projecten worden door het eiland zelf getrokken. Wat van toepassing is wordt in het team genoemd in advies 3a bepaald op basis van het voorstel.
- Het team stelt ook vast hoe om te gaan met de lokale markt en situatie:
  - Hoe zoveel mogelijk de lokale werknemers in te zetten
  - Hoe zo goed mogelijk aan te sluiten bij de lokale techniek en omstandigheden
  - Hoe om te gaan met monopolies, dat wil zeggen hoe onnodig hoge prijzen te voorkomen.

IdeeVersa B.V.

Visie IdeeVersa geeft advies en verzorgt programmamanagement in de publieke sector op het snijvlak van beleid, bestuur en financiën volgens de IdeeVersa visie. Kernelementen van deze visie zijn onder andere dat regelgeving en gewoonten en gedrag even belangrijk zijn voor het bereiken van resultaten, dat bij veranderingen rekening moet worden gehouden met het verleden en heden en dat onzekerheid een grote invloed kan hebben. (Meer informatie over de visie van IdeeVersa vindt u op de website: www.ideeversa.nl)

Netwerkbedrijf IdeeVersa is een netwerkbedrijf, dat wil zeggen het is een bedrijf dat opdrachten met andere bedrijven en zelfstandigen uitvoert. Per opdracht wordt een passend team samengesteld. Het team voor het onderzoek onderhoud BES-fonds 2015 bestond uit Elma van de Mortel (IdeeVersa), Heddeke Heijnes (Heddeke Heijnes consultant) en Oberon Nauta (DSP-groep).

telefoonnummer:	06-28083458
email:	elmavandemortel@ideeversa.nl
website:	www.ideeversa.nl